Dieter-Dirk Hartmann

VOLKSINITIATIVEN

Dissertation
zur
Erlangung des akademischen Grades
Doktor der Sozialwissenschaft
im Fachbereich
Sozial- und Verhaltenswissenschaften, Pädagogik
der Eberhard-Karls-Universität
zu Tübingen

1974

74 438

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41546514_0035

Dieter-Dirk Hartmann

VOLKSINITIATIVEN

Dissertation
zur
Erlangung des akademischen Grades
Doktor der Sozialwissenschaft
im Fachbereich
Sozial- und Verhaltenswissenschaften, Pädagogik
der Eberhard-Karls-Universität
zu Tübingen

1974

Gedruckt mit Genehmigung des Fachbereichs Sozial- und
Verhaltenswissenschaften, Pädagogik
der Universität Tübingen

Hauptberichterstatter:	Prof. Dr. Gerhard Lehmbruch
Mitberichterstatter:	Univ.-Doz. Dr. Peter Pawelka
Dekan:	Prof. Dr. Andreas Flitner
Tag der mündlichen Prüfung:	10. Juli 1974

Fotoschnelldruck – Hans-Joachim Köhler – 74 Tübingen

INHALT

		Seite
1. Fragestellung		1
2. Systemvergleich		5
2. 1	Schweiz	7
2. 2	USA	8
2. 3.	Andere Länder	12
3. Weimarer Republik		15
3.1	Die Fürstenenteignung	18
	3. 11 Gegenstand der Volksinitiative	18
	3. 12 Volksbegehren und Volksentscheid	21
	3. 13 Folgerungen	31
3. 2	Der Panzerkreuzer A	37
	3. 21 Der Streit um den Panzerschiffbau	37
	3. 22 Das Volksbegehren	41
	3. 23 Folgerungen	42
3. 3.	Die Volksinitiative gegen den Youngplan	45
	3. 31 Hintergründe	46
	3. 32 Volksbegehren und Volksentscheid	51
	3. 33 Folgerungen	62
3. 4	Die Volksinitiative zur Auflösung des preußischen Landtags im Jahr 1931	67
3. 5	Zusammenfassende Schlußfolgerung	73
4. Nationalsozialismus		74
4. 1	Die nationalsozialistische Staatsrechtslehre	74
4. 2	Die nationalsozialistischen Volksbefragungen	75
5. Westdeutschland nach dem Zweiten Weltkrieg		77
5. 1	Die bayerischen Volksinitiativen	79
	5. 11 Bekenntnisschule	79
	5. 12 Rundfunkfreiheit	85
	5. 13 Folgerungen	88
5. 2	Die Haltung der Parteien zu Volksinitiativen im Bund	89
	5. 21 Parlamentarischer Rat	89

5. 22 Die Volksbefragung zur atomaren Rüstung 91

6. Einzelne Einwände gegen Volksinitiativen 96
6. 1 Politisch erhebliche technische Einwände 96

6. 2 Einwände gegen einzelne Gegenstände von Volksrechten 98
6. 21 Fragen der internationalen Beziehungen 98
6. 22 Geldgesetze 99

6. 3 Grundsätzliche kritische Annahmen 101

7. Ergebnisse 108

Abgekürzt zitierte Literatur 109

Anmerkungen 110

Anhang 142

1.
Fragestellung

Volksinitiativen sind Verfahren, in denen eine Minderheit von Wahlberechtigten durch das Volksbegehren einen Volksentscheid herbeiführen kann. Nur nach diesem Verfahren kann die Bevölkerung in Massengesellschaften unabhängig von Staatsorganen über politische Fragen entscheiden.

Die Volksinitiative bleibt aber in fast allen politischen Systemen der Gegenwart bedeutungslos. Dieses gänzliche Zurücktreten unmittelbarer Demokratie oberhalb regionaler Systeme und damit der Verzicht auf unmittelbare politische Mitbestimmung der Bevölkerung an zentralen politischen Entscheidungen läßt sich nach der Herrschenden Lehre rechtfertigen. Es wird befürchtet, Volksinitiativen zahlten, wie besonders Erfahrungen der Weimarer Republik und des Nationalsozialismus bewiesen,[1] die "Prämie für jeden Demagogen".[2] Diesen Vorbehalt bestimmen Zweifel an der politischen Urteilsfähigkeit der Volksmassen, zumal in hochkomplexen Systemen. Er spiegelt vielfach Furcht vor einer Herrschaft der "Straße".

Zugleich steht zu fragen, ob nicht Volksinitiativen in modernen politischen Systemen westlichen Musters nur ein weiteres Druckmittel in den Händen mächtiger organisierter Interessen bieten; und ob sie der Bevölkerung durch das formal demokratische Verfahren die Freiheit politischer Selbstbestimmung vortäuschen.[3]

Dem gegenüber tritt die Frage nach demokratischen Entscheidungsmöglichkeiten über das allgemeine Wahlrecht hinaus zunehmend in den Mittelpunkt politikwissenschaftlicher Demokratietheorie.[4] Die theoretische Diskussion ging hierbei aus von der Demokratisierung von Subsystemen.[5] Auch empirische Untersu-

chungen behandeln politische Subsysteme, vorwiegend Versuche demokratischer Planung und Verwaltung im kommunalen Bereich.[5a] Vorschläge zur Demokratisierung der an überregionalen Entscheidungsprozessen beteiligten Subsysteme, insbesondere also der politischen Parteien, können über begrenzte Reformen weithin verfestigter Herrschaftseinrichtungen kaum hinausreichen und jedenfalls der Bevölkerung keine Möglichkeit unmittelbarer politischer Mitbestimmung an zentralen Entscheidungen eröffnen. Fast alle Beiträge zum Fragenkreis der Demokratisierung führen Modelle vor, die den zentralen Entscheidungsprozeß außer betracht lassen.[5b]

Einer Demokratisierung gesellschaftlicher Subsysteme läuft indessen der stetige Machtzuwachs des zentralen politischen Systems zuwider. Überdies verlangen Forderungen nach der Demokratisierung einzelner Subsysteme regelmäßig gesetzgeberische Grundsatzentscheidungen im zentralen politischen System. Eine demokratische Schul-, Städtebau- oder Gesundheitspolitik setzt ebenso wie die politisch vorrangige wirtschaftliche Mitbestimmung entsprechende Gesetzesinitiativen voraus.

Es steht deshalb zu fragen, ob unter den Bedingungen der Gegenwart Volksinitiativen beispielsweise Gesetze zur sozialen Bindung des Privateigentums an Grund und Boden, zur paritätischen Mitbestimmung oder etwa künftig zur Durchsetzung einer nach den Ergebnissen der Friedens- und Konfliktforschung möglichen Abrüstungspolitik erzwingen könnten. Die beiden bisher einzigen erfolgreichen westdeutschen Volksinitiativen legten in Bayern den gesetzlichen Grund zum Schutz zweier wichtiger Subsysteme, des Schulwesens und des Rundfunks, vor der Vorherrschaft einzelner Machtgruppen.

Der gegenwärtige demokratietheoretische Fragenstand verlangt somit nach der Überprüfung der nach Herrschender Meinung gegen Volksinitiativen bestehenden Bedenken. Zugleich muß aber auch gefragt werden, wie weit dieses Verfahren geeignet ist, Initiativen der Bevölkerung außerhalb verherrschter Einrichtungen freizusetzen und eine nicht wiederum durch Organisationen vermittelte politische Mitbestimmung zu verwirklichen.

Bei dieser Fragestellung sind Volksinitiativen abzugrenzen gegen "plebiszitäre" Verfahren, in deren Zusammenhang sie fast durchgängig in der Literatur gestellt werden. Das "Plebiszit" als der von einem Staatsorgan angeordnete Volksentscheid kann dazu dienen, dem Inhaber staatlicher Gewalt die Zustimmung der Massen zu sichern. Es grenzt deshalb an "bonapartistische" oder "cäsaristische" Akklamation für Diktatoren. In keinem Verfassungsstaat bestehen Volksinitiativen und Plebiszite nebeneinander. In Deutschland spielte der obrigkeitlich angeordnete Volksentscheid in der Weimarer Republik keine Rolle und wurde vom Parlamentarischen Rat nicht erörtert. Auch ein vereinzelter Versuch eines westdeutschen Staatsrechtslehrers, Initiativen als Akklamationsinstrumente staatlicher "Führung" aufzufassen, blieb ohne Widerhall.[6] Vor einiger Zeit erwog allerdings der Präsident des Bundesverfassungsgerichts, von Staats wegen Meinungsumfragen zu veranstalten, um "integrationsschaffenden Konsens" vorweisen zu können, der die bestehende Ordnung "stabilisiert"; auch um "rechtzeitig radikale demokratiefeindliche Strömungen zu orten".[6a] Hiergegen wäre gerade von Vertretern einer streng am Repräsentativsystem festhaltenden politischen Theorie Einspruch zu erwarten gewesen. Volksinitiativen jedenfalls haben mit einem solchen Verfahren nichts gemein.

Zum Unterschied vom Plebiszit läßt sich der Volksinitiative das "Referendum" vergleichen, mit dem schweizerischer Sprachgebrauch sie unter dem Oberbegriff "Volksrechte" zusammenfaßt: Die schweizerische Staatsrechtslehre zieht "einen dicken Strich zwischen Referendumsdemokratie und plebiszitärer Demokratie".[6b] Im Referendum stimmen die Wahlberechtigten über ein vom Parlament bereits beschlossenes Gesetz ab. Ein Referendum ist "obligatorisch", wenn die Verfassung es für bestimmte Gesetze vorschreibt. Es ist fakultativ, wenn es nur auf Volksbegehren oder auf Antrag einer parlamentarischen Minderheit stattfindet. Das Referendum unterscheidet sich zwar darin von der Initiative, daß die Stimmberechtigten hier nichts gegen das Parlament durchsetzen können. Der Vergleich rechtfertigt sich aber dadurch, daß Initiativen auf die Rücknahme von Gesetzen zielen, der Sache nach also fakultative Referenden darstellen können. Deshalb läßt sich nur sehr vorläufig die Initiative als ein eher "innovatorisches", das Referendum dagegen als eher "konservatives" Verfahren kennzeichnen.

Volksinitiativen sind weiter zu unterscheiden von allen Verfahren, die nicht zu verbindlichen Entscheidungen führen; einerseits also von Bürgerinitiativen und vergleichbaren Bewegungen in größeren Gebieten, andererseits von staatlich veranstalteten Bürgeranhörungen und Volksbefragungen. Diese können sich nach ihrem politischen Gewicht allerdings an Referenden annähern und sind insofern vergleichend zu berücksichtigen. Außer betracht bleiben Volksabstimmungen über die Gebietszugehörigkeit wegen ihrer kaum auf Sachentscheidungen übertragbaren Eigenheit; sie haben demokratietheoretisch auch kaum Beachtung gefunden. Ebenso können kommunale Bürgerentscheide nach den wenigen vorliegenden Erfahrungen für überregionale Entscheidungsverfahren wenig erbringen.[6c]

2.
Systemvergleich

Die radikaldemokratische Verfassung Frankreichs vom Jahr 1793 hatte das Initiativrecht des Volkes noch im Zusammenhang ihres Versuchs vorgeschlagen, eine Versammlungsdemokratie zu errichten. Im vorigen Jahrhundert führte Moritz Rittinghausen seinen verbissenen Kampf für "Die direkte Gesetzgebung durch das Volk."[7] Er entwarf ein umständliches Gefüge von demokratischen Versammlungen, wollte sich aber, obgleich Sozialdemokrat, nicht mit "socialen Theorien im engen Sinne" aufhalten, Kautsky hat seine Vorschläge ausführlich kritisiert; er ließ dabei die Volksinitiative als Korrektur des Parlaments ausdrücklich trotz erheblicher, durch die Zeitumstände bestimmter Bedenken gelten.[7a] Die Forderung nach Volksgesetzgebung hat, nicht zuletzt unter Rittinghausens Einfluß, zwar in die Programme der deutschen Sozialdemokratie Eingang gefunden; doch konnte gerade der radikaldemokratische Anspruch keine Zustimmung von Sozialisten finden, die sich den Millionenmassen rückständiger Bauern und unaufgeklärter Kleinbürger gegenübersahen. Marx tat Rittinghausen schroff ab ("aboutit à l ' impossible et l ' absurde"), und Lenin, der jedenfalls in einer revolutionären Situation keinen Platz für Volksrechte sah, stimmte in "Was tun" ausdrücklich Kautsky's Widerspruch gegen "die primitive Auffassung, die Rittinghausen von der Demokratie hat", zu.[7b] Sozialisten und Kommunisten konnten für die Volksinitiative erst eintreten, als der politische Einfluß ihrer Parteien gefestigt war und das ständige Klassenkompromiß im "Sozialstaat" die kompromißfeindliche und nach Klassensolidarität verlangende Volksinitiative als Gegengewicht erforderte.

Das Verfahren der Initiative wurde im vorigen Jahrhundert in der Schweiz als Ersatz der veraltenden Landsgemeinden eingeführt, zu Beginn dieses Jahrhunderts in einzelnen Bundesstaaten der

USA als Ausdruck des Mißtrauens gegen die Staatslegislaturen. Erst in der Weimarer Reichsverfassung setzten sich sozialdemokratische und bürgerlich-liberale Auffassungen durch. Die Weimarer Republik blieb außer der Italienischen Republik der einzige Großstaat, der Volksinitiativen zuließ.[8]

In Italien konnte das Parlament aber das von der Verfassung vorgesehene Initiativrecht fast ein Menschenalter lang sabotieren, indem es kein Ausführungsgesetz erließ. Die erste Initiative zielte auf die Abschaffung der erst vor kurzem eingeführten staatlichen Ehescheidung und wurde mit der unerwartet großen Mehrheit von 59,1 % der abgegebenen Stimmen im Mai 1974 abgelehnt. Der Vorgang zeigte in erster Linie, daß die Säkularisierung auch in den unterentwickelten Gebieten des Landes bereits erheblich weit fortgeschritten ist. Insoweit läßt der Fall kaum Aussagen über die mögliche Rolle von Initiativen in hochindustrialisierten Gesellschaften zu. Zu vermerken bleibt indessen, daß das Volksbegehren welches zum Volksentscheid führte, nur durch Macht und Organisation der katholischen Kirche, nicht also spontan und unabhängig von Institutionen bestehender Herrschaft, zustande kam. Auf der anderen Seite haben sich Befürchtungen als unbegründet erwiesen, der Volksentscheid müsse das ohnedies schwer belastete politische System des Landes weiter erschüttern. Dieser Fall einer Volksinitiative in einem großen, aber noch nicht vollständig modernen Land steht im ganzen zu sehr vereinzelt, um demokratietheoretische Hypothesen stützen oder widerlegen zu können.

Das Gewicht der Untersuchung hat deshalb auf der Weimarer Republik zu liegen. Zu vergleichen bleiben die Schweiz, die USA und einige kleinere westeuropäische Verfassungsstaaten.

2.1.
Schweiz[9]

Bundesrechtlich ist in der Eidgenossenschaft die Initiative nur für Verfassungsänderungen zugelassen, das Referendum fakultativ gegen alle Gesetze. Es werden dafür nur 30.000 Unterschriften verlangt. Die Zahl der tatsächlich eingeleiteten Initiativen ist begrenzt, die der erfolgreichen noch wesentlich kleiner und oft auf unbedeutende Fragen beschränkt.

Wegen der hohen Kosten dienen Initiative und Referendum fast nur organisierten Interessengruppen. Wichtiger als Initiativen selbst kommt der Initiativ- und Referendumsdrohung in der vorparlamentarischen Verhandlung eine beträchtliche Bedeutung beim Aushandeln von Kompromissen zu. In eingehender Untersuchung ließ sich zeigen, daß besonders das Referendum unter den besonderen geschichtlichen Verhältnissen der Schweiz in den letzten Jahrzehnten wesentlich zur Ausprägung der diesem System eigentümlichen 'Verhandlungsdemokratie' beigetragen hat und ihr als 'Konfliktregelungsmuster dient.[9a] Diese besondere Rolle setzt die starken geschichtlichen, sprachlichen, politischen und sozialen Integrationsnotwendigkeiten der Schweiz voraus. So hat das Referendum auch dazu beigetragen, die politische Linke in das System der Verhandlungsdemokratie zu integrieren.

Diese sehr ausgeprägte Sonderart des Referendums in einem in seiner 'politischen Kultur' stark abweichenden System läßt es kaum zu, hier gefundene Ergebnisse über begrenzte Einzelaussagen hinaus zu verallgemeinern. Dies belegt etwa die mit der Rolle von Referendum und Referendumsdrohung im Handel der Interessengruppen verbundene Möglichkeit fauler Kompromisse ("jedem Verband sein Zückerchen und jedem Interessenten sein Schweigegeld ..., und die Vorlage ist auch entsprechend gera-

ten"[9b]); denn dieser Zustand kennzeichnet rein parlamentarische Systeme nicht minder. Verallgemeinern läßt sich aufgrund der schweizerischen Praxis wohl am ehesten die Annahme, daß ein häufiger Gebrauch von Volksrechten keine wirksamere politische Mitbestimmung der Bevölkerung bewirkt. Die Vielzahl weitgehend entpolitisierter und entpolitisierender Einzelentscheidungen führt in der Erforschung politischen Verhaltens dazu, die 'Rolle' des Wählers von der des Interessenten an Sachentscheidungen zu unterscheiden.[9c] Auch die Bedeutung der Volksrechte für die Ausbildung einer 'Verhandlungsdemokratie' zwischen Interessengruppen hängt ersichtlich von der verhältnismäßig leichten Zugänglichkeit des Referendums ab. Deshalb ist am Gegenbild der Weimarer Republik das auf wenige weittragende Grundsatzentscheidungen ausgerichtete Initiativrecht zu untersuchen.

Festzuhalten ist schließlich, daß auch das verhältnismäßig geschlossene System direkter Demokratie in der Schweiz einen deutlichen Unterschied zwischen der Initiative und dem Referendum zeigt; Volksinitiativen gelten hier als ein gerade für das Referendumssystem notwendiger 'Akzelerator' für Reformen.[9d]

2. 2.
USA

In den ersten zwanzig Jahren dieses Jahrhunderts führten viele Bundesstaaten unter dem Einfluß des Progressive Movement das Initiativrecht - meist verbunden mit dem Referendum und der Abwahl Abgeordneter - als Mittel zum Kampf gegen korrupte Parlamente ein.[10] In Staaten, Kreisen und Gemeinden finden zahlreiche, für die politischen Machtverhältnisse meistens aber belanglose Volksentscheide statt. Im Staate Kalifornien stehen beispielsweise bei den Novemberwahlen jeden zweiten Jahres durchschnittlich 22 Anträge zur Abstimmung.[10a] Insgesamt gab es bis

zum Jahre 1958 137 Initiativen. Die vergleichsweise viel höhere Zahl von 405 Referenden rührt mutmaßlich einerseits von den hohen Kosten der Initiative - werden auf durchschnittlich 50.000 bis 65.000 $ geschätzt -, andererseits von der Neigung der Gesetzgebungsorgane, unliebsame Entscheidungen abzuschieben. Die Gegenstände der Initiativen entbehren meistens des politischen Gewichts; so kehrt ständig die längst erledigte Frage der Prohibition wieder, auch spielen Fragen der sogenannten Moral wie Preisboxen und Hunderennen ihre Rolle. Die Wählerschaft entscheidet im allgemeinen keineswegs irrational, wie besonders die wiederholte Niederlage pauschaler Vivisektionsverbote zeigt. In Steuerfragen entscheiden die Wähler im allegemeinen konservativ, in Fragen des Arbeitsschutzes erlitten sowohl gewerkschaftliche als auch kapitalfreundliche Anträge Niederlagen. Weder Gegenstand noch Ergebnisse der kalifornischen Initiativen erbringen danach nennenswerte Gesichtspunkte für oder wider Volksinitiativen. Hervorzuheben ist allenfalls ein sehr deutlicher Wandel von einer bigotten und gehässigen Einstellung gegenüber chinesischen Einwanderern zu menschenwürdigen Bestimmungen nach dem Krieg.

In der nordamerikanischen Politikwissenschaft, die zwischen Referendum und Initiative im übrigen kaum unterscheidet, schwankt das Urteil zwischen deutlicher Zustimmung und erheblichen Vorbehalten sowohl bezüglich der politischen Urteilsfähigkeit der Bevölkerung als auch bezüglich des Werts direkter Gesetzgebung.[10b] Allerdings spiegeln Ergebnisse von Fallstudien regelmäßig das Urteil der Verfasser über Gegenstand und Ergebnis des Verfahrens. Dies mögen einige näher untersuchte Fälle belegen:

(1) Die zunehmende Verstädterung führte dazu, daß städtische Wahlkreise im Vergleich zu ländlichen laufend größer werdende Wählerzahlen aufwiesen. Die Stimmen städtischer Wähler wogen folglich vergleichsweise weniger als die der ländlichen. Im Staat

Oregon benachteiligte diese Entwicklung vor allem die Stadt Portland zugunsten der dünn besiedelten Täler des Kaskadengebirges. Eine überparteilich organisierte Volksinitiative zur Neueinteilung der Wahlkreise gelangte durch lebhafte Öffentlichkeitsarbeit, besonders junger Politiker beider Parteien, gegen ein tatenloses Parlament zum Erfolg.[10c] Ein entsprechendes Vorhaben im Staate Kalifornien scheiterte dagegen, und Abstimmungskampf und Wählerverhalten verfielen schneidender Kritik als emotional, versimpelt, kenntnislos und mit Vorurteilen und irrationalen Symbolen agierend. Letzten Endes hat nicht die Bevölkerung, sondern das Höchste Gericht die gleiche Wahlkreiseinteilung durchgesetzt. Die begrenzte Bedeutung der Initiative zeigte sich damit auch in dieser verhältnismäßig hoch politischen Frage, zumal da die Folgen ungleicher Wahlkreiseinteilung nicht überschätzt werden dürfen.

(2) Das Privateigentum an Grund und Boden ermöglicht Rassendiskriminierung beim Vermieten von Wohnraum. Der Staat Kalifornien ging dagegen gesetzlich vor ('open housing'). Eine Volksinitiative zur Aufhebung dieses Gesetzes obsiegte bei den Novemberwahlen des Jahres 1964 mit rund 4, 5 Millionen über rund 2, 4 Millionen Stimmen.[10d] Eine Fallstudie zeigt zunächst, daß das Wählerverhalten hier deutlich bildungsabhängig war. Auch spielten regionale Besonderheiten eine Rolle. Den Abstimmungskampf beherrschten symbolträchtige Schlagworte wie das ' Eigentumsrecht'. Nach der vorliegenden Untersuchung hat sich die Kompromißfeindlichkeit des Initiativverfahrens hier verhängnisvoll ausgewirkt und gezeigt, daß es sich zur Lösung der Rassenfrage nicht eignet. Eine wenigstens formalrechtliche Gleichheit hat auch hier nicht das Volk durchgesetzt, sondern das in jener Zeit stark sozialreformerisch eingestellte Höchste Gericht; es erklärte die im Volksentscheid beschlossene Änderung der kalifornischen Verfassung in diesem Fall für ungültig. In späteren Fällen hat sich die Bevölkerung dann demokratischer gezeigt: Auch Weiße stimmten vielfach für 'open

housing', und die politikwissenschaftlichen Beobachter gelangen zu günstigeren Urteilen über die direkte Gesetzgebung in diesem Bereich.[10e]

(3) In den fünfziger und sechziger Jahren befürworteten viele Gesundheitsbehörden nordamerikanischer Städte den Zusatz von Fluor zum Trinkwasser zur Vorbeugung gegen die Karies. Viele Stadtverwaltungen stellten die Frage zum Referendum. Die Vorlagen scheiterten meistens, und im Laufe der Zeit sogar immer häufiger, obgleich die Mehrheit der Bevölkerung nach Meinungsumfragen die geplante Maßnahme billigte.[10f] Eine umfassende soziologische Fallstudie zeigte zunächst, daß eine auf das Wählerverhalten und damit auf die politische Urteilsfähigkeit der Bevölkerung abhebende Erklärung - etwa im Sinn sehr allgemeiner sozialspsychologischer Formeln wie 'alienation' - die sehr verschiedenen Ergebnisse der zahlreichen Referenden nicht erfassen konnte. Als entscheidend wurde vielmehr die politische Entscheidungsstruktur der verschiedenen Städte angenommen. Damit erweist sich, daß sich in diesem Bereich die vorliegenden Untersuchungsergebnisse kaum auf überregionale Entscheidungen verallgemeinern lassen. Dies gilt besonders für den hier angenommenen Zusammenhang zwischen verhältnismäßig hoch 'partizipatorischen' und verhältnismäßig 'innovationsfeindlichen' städtischen Entscheidungsstrukturen; denn ein solcher Zusammenhang setzt zumindest einen häufigen oder sogar regelmäßigen Gebrauch des Referendums voraus, nicht die für zentrale Grundsatzentscheidungen nur in politisch herausragenden Fällen ergriffene Initiative. Das Ergebnis bleibt durchweg bedingt durch die sozialen und politischen Gegebenheiten nordamerikanischer Städte und läßt deshalb auf die hier gestellte Frage keine Schlußfolgerungen zu.

Volksinitiativen mögen in den Vereinigten Staaten zur politischen Mitbestimmung im Bereich der Staaten und Gemeinden beigetragen

haben.[10g] Die bestehenden Herrschaftsverhältnisse berühren sie nicht. Kennzeichnenderweise gibt es, soweit ersichtlich, keinen Vergleich zwischen der Politik nordamerikanischer Bundesstaaten mit und ohne das Initiativrecht.

Fallstudien zur direkten Gesetzgebung in den Vereinigten Staaten haben gleichwohl die gängigen Einwände gegen Volksinitiativen - im notwendigen Vergleich mit der ordentlichen Gesetzgebung - zumindest nicht aufweisbar gestützt.[10h] "Over the long period, the electorate is not likely to do anything more foolish than the legislature is likely to do. ... (T)he usual criticisms ought no longer to be peddled as embodying either knowledge or wisdom."

2. 3.
Andere Länder

In Österreich läßt die Bundesverfassung das Volksbegehren zu, das eine Vorlage auf die Tagesordnung des Nationalrates setzen kann.[11] Im Jahre 1964 leiteten 44 unabhängige Zeitungen und Zeitschriften ohne Hilfe von Parteien oder Organisationen ein Volksbegehren zur Sicherung der Unabhängigkeit von Hörfunk und Fernsehen ein. Das Begehren erzielte die Unterschriften von 17, 3 % der Wahlberechtigten; nur im Burgenland unterschrieb weniger als ein Zehntel, während die Beteiligung bis zu 30 % in Vorarlberg reichte. Die regierenden Parteien einigten sich unter dem Druck des Volksbegehrens auf ein Kompromiß. Ein zweites, diesmal von der Nationalratsfraktion der Sozialistischen Partei Österreichs betriebenes Volksbegehren führte ebenfalls zum Kompromiß; danach soll bis zum Jahr 1975 die Vierzigstundenwoche gesetzlich gesichert werden. Ein drittes, im Jahr 1969 unmittelbar nach dem vorigen gestelltes Begehren richtete sich zum Unterschied von den beiden ersten auf einen politischen Rückschritt: Das geplante neunte Schuljahr in höheren Schulen

sollte gestrichen werden. Dieses Volksbegehren erzielte mit 6,78 % der Stimmberechtigten zwar weit weniger Unterschriften als die vorangegangenen; doch genügten sie nach österreichischem Recht zum Erfolg. Der Unterrichtsminister trat deshalb enttäuscht zurück; aber der Nationalrat lehnte die Vorlage einstimmig ab.

In Dänemark sind Gesetze zum Volksentscheid zu stellen, wenn sie überstaatlichen Organisationen Hoheitsrechte übertragen und im Parlament keine fünf Sechstel der Stimmen gefunden haben.[12] Am Volksentscheid über den Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften beteiligte sich die für freie Wahlen sehr hohe Zahl von 89,97 % der Stimmberechtigten. Auch in Irland erbrachte das Referendum zu dieser Frage die für dortige Verhältnisse hohe Beteiligung von 70 % und im übrigen eine Mehrheit von einer Million gegen rund 211.000 Stimmen.[12a] In Schweden und Norwegen halten die Parlamente vereinzelt Volksbefragungen, so zur Einführung einer Volkspension in Schweden im Jahr 1957.[12b] In einem Fall, den Übergang Schwedens zum Rechtsfahren im Straßenverkehr betreffend, entschied das Parlament einige Jahre nach der Volksbefragung gegen die damalige Volksmeinung und fand damit inzwischen offenbar allgemeine Zustimmung. Dagegen wertete die norwegische Regierung in einem politisch sehr weittragenden Fall, dem Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften, die ablehnende Mehrheit einer Volksbefragung einem Referendum gleich.[12c]

Der bisherige Gebrauch von Volksrechten in diesen Ländern - die das Initiativrecht im übrigen alle nicht kennen - spricht gegen eine schwerwiegende Bedeutung solcher Verfahren. Er bestätigt andererseits keinen der gegen Volksrechte vorgebrachten Einwände. Der Ausgang der norwegischen Volksbefragung zum Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften mag zwar politische Bedenken bestärken. Doch stehen dem einerseits die deutlich anderen Ergebnisse des dänischen und des isländischen Referendums entgegen.

Andererseits bleibt zu prüfen, ob nicht für viele Norweger auf der Grundlage der ihnen zugänglichen Informationen und der ihnen gewährten politischen Bildung das Nein eine rationale Stimme war. Im ganzen läßt sich deshalb aus der Praxis der skandinavischen Länder jedenfalls so viel folgern, daß eine Mitsprache der Bevölkerung in grundlegenden außenpolitischen Fragen kaum länger mehr angesehen werden kann als eine mögliche Gefahr für Frieden und zwischenstaatliche Zusammenarbeit.

3.
Weimarer Republik[13]

Volksinitiativen sollen in der Zeit der Weimarer Republik "Instrument und Ausdrucksmittel des verantwortungslosen Massennationalismus" gewesen sein und zur "Auflösung der verfassungsmäßigen Ordnung" beigetragen haben.[13a] Sie seien "Instrumente der Demagogie" gewesen, "die ausschließlich dazu gedient hatten, die Regierungs- und Parlamentspolitik zu stören".[13b] Sie sollen " ' nur Gelegenheit zur Entfaltung einer schamlosen Massendemagogie ' " geboten haben.[13c] Zumindest sollen sie sich kaum bewährt und zur Erhaltung der Demokratie nichts beigetragen haben.[13d] Andere Ansichten stehen vereinzelt.[13e] Auch eine sorgfälige zeitgeschichtliche Untersuchung der "Elemente direkter Demokratie im Weimarer Regierungssystem" gelangt zu keinem günstigen Urteil.[13f]

Für Volksinitiativen waren damals die Sozialdemokraten eingetreten, deren Programme Volksgesetzgebung forderten; nach einigem Zögern mit schließlichem Nachdruck die USPD; entschieden und mit bestimmendem Einfluß in der Nationalversammlung auch Vertreter der Deutschen Demokratischen Partei, der damals einflußreichen Partei fortschrittlicher bürgerlicher Demokraten.[13g] Unter den Beweggründen standen radikaldemokratische Gedanken - trotz mancher Bedenken gegen die damals für ausgemacht gehaltene 'konservative' Wirkung von Volksrechten - , Forderungen nach einem demokratischen Gegengewicht gegen die Parlamente, auch die Hoffnung auf einen hohen aufklärenden und politisierenden Wert von Volksrechten neben der Absicht mancher Sozialdemokraten und Liberalen, eine Räteverfassung durch Zugeständnisse direkter Demokratie zu verhindern. Die politische Rechte, einschließlich der republikanisch eingestellten Volkspartei, lehnte besonders die Volksinitiative scharf ab.

Die Reichsverfassung sah den Volksentscheid in erster Linie für Konflikfälle zwischen Reichsorganen vor; doch hat kein Reichsorgan je den Volksentscheid angerufen.[14] Durch Volksbegehren konnte ein Zehntel der Stimmberechtigten den Volksentscheid, außer in Haushalts-, Abgaben- und Besoldungsfragen, verlangen.[14a] Hatten 5.000 Stimmberechtigte das Volksbegehren beantragt, so wurden für zwei Wochen Eintragungslisten bei den Gemeindebehörden ausgelegt. Ein auf Volksbegehren verlangter Volksentscheid bedurfte zu seiner Gültigkeit nach der damals Herrschenden Rechtsansicht der Teilnahme von mehr als der Hälfte der Stimmberechtigten.[14b]

Während der Zeit der Republik wurden im Reich acht Volksbegehren beantragt.[14c] Das erste haben die Antragsteller nicht weiter verfolgt. Drei weitere ließ der Innenminister nicht zu, weil sie seiner Ansicht nach Geldgesetze betrafen. Ein von der SPD im Dezember 1932 beantragtes letztes Volksbegehren erledigte sich, weil die Reichsregierung den in diesem Begehren bekämpften Teil einer Notverordnung aufhob. Hier hatte der Antrag auf ein Volksbegehren einen politischen Erfolg erreicht, weil der Reichstag damals längst außer stande war, gegen die Herrschaft durch Notverordnungen einen Rest demokratischer Kontrolle durchzusetzen.[14d] In diesem allerdings vereinzelten Fall erwies die Volksinitiative sich damit als ein demokratisches Verfahren gegenüber einer fast völlig autoritär bestimmten Regierung und einer tatsächlich ausgeschalteten Volksvertretung.

In etwa zwei Dutzend weiteren Fällen haben Parteien oder Verbände Volksinitiativen erwogen oder angekündigt.[14e] Doch blieben diese Diskussionen politisch ohne nennenswerte Folgen. Organisationen der Mittelschichten hatten besonders die Beschaffung von Siedlungsland, Kriegsopferversorgung, Mieterschutz und Aufwertungsfragen im Blick. Stahlhelm und Jungdo kündigten wiederholt

folgenlos Initiativen an, die den Weg des Stahlhelms zur politischen Organisation der Anhänger autoritärer Herrschaft spiegeln. In den Ländern konnten Volksbegehren oft auch den Volksentscheid über die vorzeitige Landtagsauflösung verlangen.[15] Hiervon hat die politische Rechte mehrmals Gebrauch gemacht. Eingemal lösten Landtage sich nach erfolgreichen Volksbegehren selbst auf, ohne den Volksentscheid abzuwarten. Der einzige damals in einem deutschen Land erfolgreiche Volksentscheid erzwang im Jahr 1931 die Auflösung des oldenburgischen Landtags. Hier hatten Kommunisten mit Nationalsozialisten gemeinsam die Initiative ergriffen, und nach der Neuwahl stellten die Nationalsozialisten die Regierung. Nur die Bedeutungslosigkeit des Landes Oldenburg schützte hier vor den Folgen der Sozialfaschismustheorie. In Baden und teilweise in Hessen mußten Verfassungsänderungen zum Volksentscheid gestellt werden. Der Volksentscheid über die Annahme der badischen Verfassung am 13. April 1919 war der erste der deutschen Geschichte. Einige Länder erlaubten Volksbegehren mit privat gesammelten Unterschriften. Handfeste Fälschungen der politischen Rechte in einem hessischen Fall wurden entdeckt und bewiesen, daß die Echtheit privat gesammelter Unterschriften technisch durchaus nachprüfbar blieb. Volksinitiativen über Gesetzentwürfe blieben in den Ländern ohne Belang. Der einzige bis zum Jahr 1928 zum Volksbegehren gestellte inhaltliche Antrag betraf im Jahr 1921 die Mietzinsfestsetzung in Hamburg; er scheiterte, weil kein Zehntel der Stimmberechtigten unterschrieb. Unter allen Volksinitiativen in den Ländern erlangte nur ein Begehren zur Auflösung des preußischen Landtags im Jahr 1931 politisches Gewicht.

Im folgenden sind mithin die drei Volksinitiativen im Reich und diejenige zur Auflösung des preußischen Landtags darzustellen.

3.1
Die Fürstenenteignung

3.11
Der Gegenstand der Volksinitiative[16]

Die bis zum Jahr 1918 regierenden deutschen Fürstenfamilien besaßen umfangreiche Hausvermögen.[17] Diese umfaßten hauptsächlich Großgrundbesitz. Nach dem Sturz der Monarchie wurden sie nicht enteignet, sondern zwecks späterer Regelung vorläufig beschlagnahmt.[18]

Nur die Volksbeauftragten im sächsischen Teil des untergegangenem Kleinfürstentums Sachsen-Coburg-Gotha wollten das Fürstenvermögen entschädigungslos enteignen. Das Reichsgericht erklärte diese Maßnahme auf Antrag der Reichsregierung am 18. Juni 1925 für unvereinbar mit der Reichsverfassung.[19] Die Volksbeauftragten hatten zwar vor dem Inkrafttreten dieser Verfassung und mit Zustimmung der Landesversammmlung gehandelt. Das Reichsgericht fand aber heraus, daß das Gesetzblatt bei der Verkündung entgegen der früheren Gothaischen Verfassung keinen förmlichen Hinweis auf diese Zustimmung der Landesversammlung enthielt. Es erklärte das Gesetz deshalb für nicht wirksam verkündet. Ein späterer Landtag hatte die Maßnahmen der Volksbeauftragten zwar formgerecht, aber erst nach dem Inkrafttreten der Weimarer Verfassung bestätigt. Diese erlaubte eine entschädigungslose Enteignung nur aufgrund eines Reichsgesetzes (Art. 153 Abs. 2 Satz 2 WRV). Das Reichsgericht machte also die revolutionäre Maßnahme der Volksbeauftragten unter dem Vorwand verletzter Formvorschriften der Monarchie zunichte und bot damit ein kleines, aber kennzeichnendes Beispiel für das Verhältnis der Justiz zur Republik.

Verschiedene frühere Herrscherfamilien bemühten sich zunehmend, Teile ihrer Vermögen durch Klagen vor den bürgerlichen Gerichten zurückzugewinnen. Sie obsiegten regelmäßig vor republikfeindlichen Richtern. Die Finanzbehörden verwalteten die beschlagnahmten Vermögen oft ebenfalls parteiisch.

Mehrere deutsche Länder schlossen mit ihren vormaligen Herrschern Vergleiche.[20] Zuweilen erhoben mit Renten abgefundene Fürstlichkeiten alsbald neue Ansprüche, weil sie sich als inflationsgeschädigt betrachteten. So klagte der frühere Großherzog von Hessen vor dem Landgericht Darmstadt und begehrte Aufwertung seiner jährlichen Rente von 440.000,-- M.[21] Vielfach sprachen Gerichte den Fürsten höhere als die gesetzlichen Aufwertungsansprüche zu.

In anderen Ländern, vor allem in Preußen, kam jahrelang keine Regelung zustande. Die Hohenzollern stellten der Regierung unannehmbare Forderungen. Das neu gebildete Land Thüringen wäre den Ansprüchen seiner zahlreichen ehemaligen Fürsten finanziell nicht gewachsen gewesen; sie verlangten allein etwa 86.800 ha der 165.000 ha staatlicher Forsten.[22]

Der Umfang der umstrittenen Vermögen läßt sich kaum schätzen.[23] Die ausgebreitete juristische Literatur jener Zeit nennt - kennzeichnend für die rechtspositivistische Methode des Verschleierns der gesellschaftlichen Wirklichkeit - allenfalls die in einzelnen Abfindungsregelungen enthaltenden Zahlen. Im Reichstag war die Rede von 2,6 Milliarden Mark und von 2 Millionen Morgen Land.[24] Allein die Hohenzollern sollen rund 300.000 Morgen Land und 183 Millionen Mark verlangt haben.[25] Auseinandersetzungsverträge überließen den Fürsten etwa eine viertel Million Hektar Land.[26] Nach dem schließlich am 6. Oktober 1926 zwischen Preußen und Hohenzollern geschlossenen Vergleich erhielt

	Feld	Forst
der Staat	21.766,16 ha	42.071,68 ha
das Fürstenhaus	33.718,28 "	71.638,11 " . [27]

Das nicht beschlagnahmte 'reine Privateigentum' der Fürsten wurde allein an Landbesitz auf abermals etwa 200.000 ha geschätzt.[28] Hierüber gibt es keine zuverlässigen Angaben, weil viele Finanzämter sich auf das Steuergeheimnis beriefen und den Regierungen Auskünfte verweigerten.[29]

Juristen erklärten die Auseinandersetzung oft für eine 'reine Rechtsfrage'. Es komme allein darauf an, nach den jeweiligen historischen Erwerbstiteln zwischen privatem und staatlichem Eigentum zu unterscheiden. Diese Meinung vertrat vor allem der Vorsitzende des Rechtsausschusses im Reichstag.[30] Eine solche Unterscheidung war zwar undurchführbar.[31] Sie ermöglichte es aber, in rechtlichen Zweifelsfällen, also meistens, irgend einen Rechtsanspruch des jeweiligen Fürsten zu konstruieren.[32]

Die sorgsam ausgearbeiteten Kompromißvorschläge und die verschiedenen Auseinandersetzungsverträge liefen gewöhnlich darauf hinaus, daß Großgrundbesitz und andere profitbringende Vermögensmassen größtenteils den Fürstenfamilien verblieben, während die teuer zu unterhaltenden Museen, Schlösser und sonstigen sogenannten Kulturgüter den Staaten zufielen.[33] Auch übernahmen diese meistens die Versorgung der vormals fürstlichen Hofbediensteten. Jedes Kompromiß zog unübersehbare Folgeprobleme nach sich. Deren Regelung oblag dann den vorwiegend fürstentreuen Juristen.

Mehrere Versuche reichsgesetzlicher Regelung scheiterten. Im Herbst 1925 beantragten die Kommunisten entschädigungslose Enteignung, während die Deutschen Demokraten ein Kompromiß

unter Ausschluß des Rechtswegs vorschlugen.[34] Den letzten Entwurf eines Gesetzes über die vermögensrechtliche Auseinandersetzung mit den ehemaligen Fürstenhäusern brachte die damalige Regierung der "bürgerlichen Mitte" im Frühjahr 1926 im Reichstag ein.[35] Er stellte einige Richtlinien für die Unterscheidung zwischen Staats- und Privateigentum auf und übertrug die Auseinandersetzung im Einzelfall einem Reichssondergericht. Der Reichspräsident sollte dieses auf Vorschlag der Reichsregierung und mehrheitlich mit Berufsrichtern besetzen. Dieser unverhohlen fürstenfreundliche Antrag verfiel dem Spott der Sozialdemokraten und Kommunisten.[36] Seine Annahme war aussichtslos. Nach dem Volksentscheid zog die Regierung ihn zurück.[37] Die erwartete Vertrauensfrage stellte sie auf ausdrücklichen Wunsch des Reichspräsidenten nicht.[38]

Den Forderungen der Fürsten stand die Not der Volksmassen gegenüber. Die Zahl der Arbeitslosen stieg zwischen dem 1. und 15. Dezember 1925 von rund 673.000 auf über eine Million und bis zum 1. Februar 1926 auf über zwei Millionen.[39] Zur Zeit des Volksbegehrens im März 1926 betrug sie immer noch über zwei Millionen, zur Zeit des Volksentscheids im Juni 1926 noch etwa 1.740.000. Erst im April 1927 sank die Zahl der Arbeitslosen wieder unter eine Million.

3.12 Volksbegehren und Volksentscheid

Die KPD beantragte, nachdem man in der SPD seit dem Herbst 1925 eine mögliche Volksinitiative diskutiert hatte, ein Volksbegehren zur entschädigungslosen Enteignung der früheren Fürstenhäuser.[40] Das Zentalkomitee forderte unter der Parole "Keinen Pfennig den Fürsten!" in einem von Ernst Thälmann unterzeichneten Brief vom 2. Dezember 1925 Sozialdemokratie und Gewerkschaften zum gemeinsamen Handeln auf.[41] Durch gewerkschaftli-

che Vermittlung kam die Aktionseinheit der beiden Arbeiterparteien zustande.[42] Sie bildeten einen "Ausschluß zur Durchführung des Volksentscheids für entschädigungslose Enteignung der früheren Fürstenhäuser". Dieser legte Anfang 1926 seinen Gesetzentwurf vor.[43] Danach sollte alles Vermögen der deutschen Fürstenfamilien und ihrer einzelnen Angehörigen entschädigungslos enteignet werden (Art. I). Es sollte Erwerbslosen, Kriegsbeschädigten, Kriegshinterbliebenen und bedürftigen Opfern der Inflation zugute kommen oder als Siedlungsland für Landarbeiter, Kleinbauern und Kleinpächter dienen; Schlösser und ähnliche Gebäude sollten Genesungs-, Erziehungs- und andere Heime werden (Art. II).

Die SPD hatte den früheren Fürsten eine Abfindung zugestehen wollen. Die KPD setzte sich aber mit dem Verlangen entschädigungsloser Enteigung durch. Schon früher hatte sich auch die USPD in Preußen gegen sozialdemokratische Vergleichsbereitschaft gewandt.[44] Andererseits hatte die solzialistisch-kommunistische Regierung Zeigner in Sachsen dem ehemaligen König in einem Vergleich Großgrundbesitz und 15 Millionen Mark überlassen.[45]

Im Volksbegehren vom 4. bis zum 17. März 1926 trugen sich 12 523 939 von 39 421 617 oder 31, 8 % der Stimmberechtigten in die Listen ein.[46] In Berlin unterschrieb mehr als die Hälfte aller Stimmberechtigten, in den sächsischen Wahlkreisen blieb die Beteiligung nur wenig niedriger. Weniger als das von der Verfassung verlangte Zehntel der Stimmberechtigten trug sich nur in Niederbayern-Oberpfalz als einzigem der 35 Reichstagswahlkreise ein. In einigen ländlichen Gebieten suchten Gutsherren und Behörden das Volk durch Drohungen an der Unterschrift zu hindern.[47]

Ein Vergleich des Volksbegehrens mit der vorangegangenen und der folgenden Reichstagswahl zeigt folgende Zahlen:[48]

	Wahlen zum Reichstag am		Volks-
	7. 12. 1924	20. 5. 1928	begehren
Stimmberechtigte	38 987 385	41 224 678	39 421 617
Wahlbeteiligung	30 703 591	31 165 789	
Stimmen für			
SPD	7 886 261	9 152 979	
KPD	2 711 829	3 264 793	
zusammen	10 598 090	1 2 417 772	
Eintragungen			12 523 939

Zum Volksbegehren trugen sich also fast zwei Millionen mehr Stimmberechtigte ein, als in der vorangegangenen Reichstagswahl für SPD und KPD gestimmt hatten. Die Zahl der Unterschriften ist auch größer als die der für beide Parteien am 20. Mai 1928 abgegebenen Stimmen. Diese Reichstagswahl war die für die SPD erfolgreichste während der Weimarer Republik.

Die Reichsregierung legte den Gesetzentwurf dem Reichstag vor und erklärte ihn in ihrer Stellungnahme für unvereinbar mit den Grundsätzen des Rechtsstaats.[49] Sie ging nicht darauf ein, daß die Weimarer Reichsverfassung - im Gegensatz zum Grundgesetz - eine entschädigungslose Enteignung ausdrücklich zuließ. Sie fügte vielmehr ein Rechtsgutachten bei, das den Entwurf für verfassungsändernd hielt.[50] Diese Enteignung diene nämlich nicht dem Wohl der Allgemeinheit, weil sie keinen vom bloßen Vorgang der Vermögensverschiebung abgesonderten öffentlichen Zweck verfolge. Einen Unterschied zwischen "Enteignung" und verfassungsdurchbrechender "Konfiskation" hatte auch der demokratische Staatsrechtslehrer Richard Thoma angenommen.[51] Die enteigneten Vermögen sollten zwar bestimmten besonders bedürftigen Bevölkerungsgruppen zugute kommen. Das Gutachten der Reichsregierung sah

darin aber keine Enteignung zum Wohl der Allgemeinheit.

> "Daß der Staat ... durch die Fortnahme von Privateigentum instandgesetzt wird, in erhöhtem Maße zum Wohle der Allgemeinheit tätig zu werden, kann als ein selbständiger, dem Wohle der Allgemeinheit dienender Zweck nicht angesehen werden. Eine andere Auffassung würde zur Auflösung des Begriffs des Privateigentums führen ..."

Die Werte "in erhöhtem Maße" mögen damals manchem Arbeitslosen oder Kriegsopfer als Hohn geklungen haben.

Der Reichstag beriet das Volksbegehren im April und Mai 1926.[52] Der sozialdemokratische Abgeordnete Rosenfeld begründete es damit, daß "das, was tatsächlich Volkseigentum ist, auch als solches behandelt" werden solle.[53] "(E)s soll nur festgestellt werden, daß das, was die Fürsten als ihr Privateigentum ansehen, daß scheinbares Privateigentum in Wahrheit Staatseigentum ist."[54] Für die Vereinbarkeit des Entwurfs mit der Reichsverfassung verwies Rosenfeld unter anderem auf ein von der Reichsregierung der Öffentlichkeit vorenthaltenes Gutachten von Hugo Preuß, dem Haupturheber der Verfassung.[55] Der Abgeordnete stellte die tägliche Unterstützung eines Arbeitslosen mit Frau und Kind von 2,52 M den Forderungen der Fürsten gegenüber und führte aus, die damaligen zwei Millionen Arbeitslosen müßten von solchen Werten 29 Monate lang leben.[56] Den fürstlichen Ansprüchen auf zwei Millionen Morgen Großgrundbesitz stellte er die Zahl von 700.000 Klein- und Kleinstbauern gegenüber, die am Rande des wirtschaftlichen Zusammenbruchs standen.[57] Rosenfeld äußerte den Verdacht, aus Geldern freigegebener Fürstenvermögen würden würden republikfeindliche Organisationen unterstützt.[58] Der sozialdemokratische Abgeordnete forderte offen die "Beseitigung des heutigen Klassenstaates" und die Aufrichtung einer "klassenlosen Gesellschaft".[59]

Für die Deutschnationalen, damals nächst der SPD die zweitgrößte Fraktion im Reichstag, sagte der Abgeordnete Graf Westarp:[60]

> Mit diesem ersten Schritt neuen revolutionären Tuns wollen Sie den Besitz als solchen vernichtend treffen, der in der Hand seiner rechtmäßigen Eigentümer dem Staate Steuern, den Volksgenossen Lohn und Arbeit verschafft.
>
> (Lebhafte Zustimmung rechts, - Lautes Lachen links.)
>
> Es geht um nichts weniger als um die Rechtsgrundlagen des Staates,
>
> (Sehr richtig! rechts)
>
> um die Grundfesten auch der heutigen Verfassung,
>
> (Sehr wahr! rechts)
>
> um die Eigentumsordnung, deren Umsturz Bolschewismus bedeutet.
>
> (Lebhafte Zustimmung rechts. - Lachen links)
>
> Dem Besitz der Fürsten soll nächst dem Vermögen der Kirchen alles Eigentum folgen. Ziel und Ende ist das wirtschaftliche Chaos.
>
> (Erneut lebhafte Zustimmung rechts. Widerspruch links)
>
> ...
>
> Seinen Besitz und Wohlstand, dessen letzte Reste Sie mit Ihrem revolutionären Treiben vernichten wollen, hat sich unser Volk mit all seiner eigenen Kraft nur deshalb erringen können, weil in den früheren Zeiten der Zuchtlosigkeit und des Niedergangs die fürstlichen Führer kraft ihres historischen Rechts mit einer stark zusammengefaßten Staatsgewalt die Grundlagen der Rechtsordnung verteidigt und geschaffen haben.
>
> (Sehr richtig! rechts - Zuruf links: Ihr Vermögen haben sie so geschaffen.)
>
> ...
>
> Sie (zu den Sozialdemokraten und Kommunisten) wenden sich im Kampf um die Fürstenenteignung in frivoler Ausnutzung der heutigen Notlage an die niedrigen Instinkte;
>
> (Große Unruhe bei den Sozialdemokraten und Kommunisten)
>
> an Haß, Torheit, Neid, Mißgunst und Begehrlichkeit.
>
> Wir rufen die Volksräfte auf, die stets von Dichtern und Denkern als besonderer Vorzug deutschen Wesens gepriesen

worden sind...: ernste religiöse Auffassung sittlicher Gebote, Rechtsbewußtsein und Anstandsgefühl, Dankbarkeit und Treue!

(Stürmischer, anhaltender Beifall und Händeklatschen bei den Deutschnationalen, Zischen und Pfuirufe auf der Linken)"

Der Sprecher der Deutschen Volkspartei nannte die entschädigungslose Enteignung der Fürsten eine "brutale Entrechtung" einer Gruppe von Staatsbürgern.[61] Die Deutsche Demokratische Partei suchte zu vermitteln.[62] Einerseits wandte ihr Redner sich mit deutlicher Schärfe gegen die Forderungen der Fürsten. Andererseits hielt er eine entschädigungslose Enteignung für über das notwendige Maß hinausgehend.[63] Er verwies auf die von seiner Partei angeregten Kompromißvorschläge. Die katholische Zentrumspartei hielt eine entschädigungslose Enteignung für unvereinbar mit der christlichen Auffassung des Eigentums.[64] Die Bestimmung, nach der die enteigneten Vermögen bestimmten besonders bedürftigen Bevölkerungsgruppen zugute kommen sollten, werde die "Begehrlichkeit der breiten Volksmassen" erregen.[65] Sie müsse zu Enttäuschungen führen, weil im Fall einer Fürstenenteignung tatsächlich niemand eine merkbare Besserung seiner Lage erfahren könne. Auch das Zentrum wünschte sich ein Kompromiß; so sollte Großgrundbesitz im Einzelfall als Siedlungsland enteignet werden können.[66] Gegen die entschädigungslose Enteignung sprach auch die dem Zentrum nahestehende Bayerische Volkspartei.[67] Die Völkerischen, damals noch eine Splittergruppe, dienten dem Reichstag einen antisemitischen "Gesetzentwurf über Enteignung des Vermögens der Bank- und Börsenfürsten und anderer Volksparasiten" an.[68]

Der kommunistische Abgeordnete Neubauer wies auf die Not breiter Volksmassen hin.[69] "Zwei Millionen Erwerbslose in Deutschland hören, daß man den Fürsten eine angemessene Lebenserhaltung garantieren will ..."[70] Er trug Belege für maßlose fürst-

liche Forderungen und für eine fürstenfreundliche Rechtsprechung vor.[71] Im Erfolg des Volksbegehrens sahen die Kommunisten einen Beweis dafür, daß der Reichstag nicht die Volksmassen vertrete.

Der Reichstag lehnte den im Volksbegehren verlangten Gesetzentwurf am 6. Mai 1926 mit 236 gegen 141 Stimmen der Sozialdemokraten und Kommunisten ab.[72] Im folgenden Abstimmungskampf um den Volksentscheid riefen die Gegner der Fürstenenteignung dazu auf, keine Stimme abzugeben. Sie wollten damit die erforderliche Beteiligung der Hälfte aller Stimmberechtigten verhindern.[73] Nur die Deutsche Demokratische Partei empfahl, sich an der Abstimmung zu beteiligen.[74] Sie stellte ihren Anhängern frei, mit Ja oder Nein zu stimmen.

Der Abstimmungskampf erhielt eine besondere Schärfe durch das Eingreifen des seit einem Jahr amtierenden Reichspräsidenten von Hindenburg, der sich bis dahin politisch einigermaßen zurückgehalten hatte.[75] Der Vorsitzende des Reichsbürgerrates, einer als Reaktion auf die Arbeiter- und Soldatenräte gegründeten Vereinigung, hatte ihn um eine öffentliche Stellungnahme "gegen diese Zerstörung des bürgerlichen Rechtsstaates" gebeten.[76] In seiner Antwort erklärte Hindenburg eine solche Stellungnahme für unvereinbar mit seiner verfassungsrechtlichen Neutralitätspflicht und gab sie sodann ab.[77] Er hielt den Enteignungsantrag für

> "einen sehr bedenklichen Vorstoß gegen das Gefüge des Rechtsstaates, dessen tiefstes Fundament die Achtung vor dem Gesetz und dem gesetzlich anerkannten Eigentum ist. Er verstößt gegen die Grundlagen der Moral und des Rechts. Würde dieses Volksbegehren Annahme finden, so würde einer der Grundpfeiler, auf dem der Rechtsstaat beruht, beseitigt und einen Weg eröffnet, der auf abschüssiger Bahn haltlos bergab führt, wenn es der Zufälligkeit einer, vielleicht noch dazu leidenschaftlich erregten Volksabstimmung gestattet sein soll, verfassungsgemäß gewährleiste-

tes Eigentum zu entziehen oder zu verneinen. Es könnte aus dem jetzt vorliegenden Einzelfall die Methode entstehen, durch Aufreizung der Instinkte der Massen und Ausnutzung der Not des Volkes mit solchen Volksabstimmungen auf dem Wege der Enteignung weiter zu gehen und damit dem deutschen Volke die Grundlage seines kulturellen, wirtschaftlichen und staatlichen Lebens zu entziehen. ..."

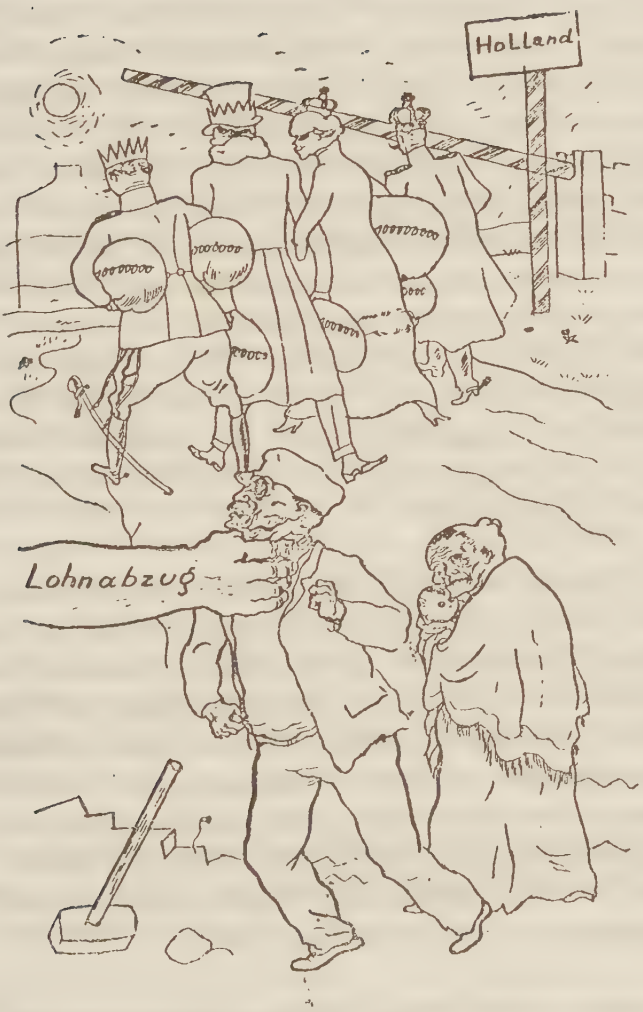
Hindenburg rief abschließend ziemlich unverhüllt dazu auf, dem Volksentscheid nicht zuzustimmen. Er deutete an, daß er ein im Volksentscheid beschlossenes Gesetz möglicherweise nicht vollziehen werden. Die Kommunisten interpellierten wegen dieses Briefes im Reichstag.[78] Der Reichskanzler Marx erklärte, ein solcher Brief bedürfe keiner Gegenzeichnung der Reichsregierung, welche ihm übrigens zustimme.[79]

Der Volksentscheid am 20. Juni 1926 scheiterte an der Teilnahme von weniger als der Hälfte aller Stimmberechtigten:[81]

Stimmberechtigte			
ortsansässig	39 787 013		
ortsanwesend	39 737 724		
Abgegebene Stimmen	15 599 890	=	39,3 %
davon Ja	14 455 181		
Nein	585 714		
ungültig	558 995		

Die Zahl der Ja-Stimmen übersteigt die der Eintragungen zum Volksbegehren nur um knapp zwei Millionen. Die Stimmenzahl für SPD und KPD war bei der Reichstagswahl am 7. Dezember 1924 um über vier Millionen, am 20 Mai 1928 um rund zwei Millionen niedriger. Ein Vergleich der Stimmenzahlen in den einzelnen Reichstagswahlkreisen ist im Anhang wiedergegeben.

In den Ländern und preußischen Provinzen beteiligten sich in



Aus: G. Grosz, Das Gesicht der herrschenden Klasse + Abrechnung folgt. Frankfurt: Makol 1972, S. 10.

Berlin, den drei Hansestädten, Sachsen und Anhalt mehr als die Hälfte der Stimmberechtigten.[82] Nicht mehr als ein Viertel stimmte in Bayern, Waldeck und drei ostelbischen Provinzen Preußens ab.[83] Die Zahl der Ja-Stimmen blieb in Ostpreußen und Pommern unter der vorherigen Stimmenzahl für SPD und KPD. Schon beim Volksbegehren war die Zahl der Eintragungen hier und in zwei weiteren ostelbischen und ländlichen Wahlkreisen, Frankfurt an der Oder und Mecklenburg, außerdem nur in drei der vier bayerischen und in drei anderen Wahlkreisen unter der vorherigen Stimmenzahl jener beiden Parteien geblieben. Der Verdacht liegt nahe, die Landarbeiter und Kleinpächter in den Hauptgebieten des ostelbischen Großgrundbesitzes möchten im Blick auf die von den Deutschnationalen ausgegebene Weisung, der Abstimmung fernzubleiben, oft Gründe gehabt haben, aus Furcht vor Gutsherren und Behörden nicht abzustimmen.[84]

Eine die vorherige Stimmenzahl für SPD und KPD um mehr als die Hälfte übersteigende Zahl von Ja-Stimmen brachten Berlin und Brandenburg, Oberschlesien, das Rheinland und Westfalen, Südwestdeutschland und Hamburg. Dies sind vorwiegend hoch industrialisierte und städtische Gebiete. Hinzu kommen die ohnedies hohen Stimmenanteile der beiden Arbeiterparteien in Sachsen und Thüringen. In zwei Wahlkreisen - Köln-Aachen und dem seit einem Jahrhundert als fortschrittlich liberal bekannten Baden - stimmten mehr als doppelt so viele Stimmberechtigte für den Volksentscheid wie zuvor für SPD und KPD.

Im Vergleich mit der nächsten folgenden Reichstagswahl vom 20. Mai 1928 war die Zahl der Eintragungen zum Volksbegehren in 18 der 35 Reichstagswahlkreise größer und in 17 Wahlkreisen kleiner gewesen als die Gesamtzahl der später für SPD und KPD abgegebenen Stimmen. Im Volksentscheid blieb die Zahl der Ja-Stimmen in 9 Wahlkreisen unter der gemeinsamen Stimmenzahl

dieser beiden Parteien bei der folgenden Wahl. Dazu gehören vorwiegend jene ländlichen Gebiete, in denen sich der ungenügende Schutz des Abstimmungsgeheimnisses auswirkte. Die Zahl der Ja-Stimmen überstieg die spätere Stimmenzahl der beiden Arbeiterparteien in 10 Wahlkreisen um mehr als ein Viertel. Es handelt sich um das oberschlesische Industriegebiet, das Rheinland und Südwestdeutschland. Dies waren hoch industrialisierte Gebiete mit verhältnismäßig kleinen festen Wählermassen der proletarischen Parteien.

Die Verhandlungen zwischen Landesregierungen und Fürstenfamilien zogen sich nach dem gescheiterten Volksentscheid teilweise noch jahrelang hin.[85] Die Sozialdemokraten lehnten jedes weitere gemeinsame Handeln mit Kommunisten ab.[86] In Preußen schloß die sozialdemokratisch geführte Regierung am 6. Oktober 1926 einen Vergleich mit den Hohenzollern. Der Ministerpräsident Otto Braun hielt ihn rückschauend für der Allgemeinheit ungünstig, aber den gegenüber allen früheren Vorschlägen günstigsten.[87] Er führte das erreichte Mindestmaß auch darauf zurück, daß die Hohenzollern angesichts der im Volksentscheid zutage getretenen öffentlichen Meinung mit ihren Forderungen etwas vorsichtiger geworden seien.

Die meisten Fürstenfamilien blieben nach den geschlossenen Vergleichen die größten Grundbesitzer in den Ländern, über die sie einst geherrscht hatten.[88]

3.13
Folgerungen

(1) Volksbegehren und Volksentscheid folgten den parteipolitischen Bindungen der Stimmberechtigten nicht. Die gemeinsam handelnden Arbeiterparteien gewannen zahlreiche bürgerliche Stimmen.[89]

(2) Die notwendige Teilnahme mindestens der Hälfte aller Stimmberechtigten an einem gültigen Volksentscheid hebt das Stimmgeheimnis auf.[90] Außerdem scheiterte der Volksentscheid an dieser Bestimmung, obgleich fast ein Drittel aller Stimmberechtigten das Volksbegehren unterschrieben hatte.

(3) Eine zeitgeschichtliche Untersuchung hat es als "sicher" bezeichnet, daß "der Inhalt des Volksentscheides für Demagogie und Ressentiment sehr aufgeschlossen war".[91] Eine führende Darstellung der Geschichte der Weimarer Republik nennt die Volksinitiative demagogisch, der "Neigung zum Negativen" entsprungen und ein "Schulbeispiel" für den "Zwiespalt" der deutschen Sozialdemokratie "zwischen Verantwortlichkeit und Agitationsbedürfnis."[92]

Demagogie mag man die Gegenüberstellung des Reichtums früherer Fürsten und der Armut breiter Volksmassen nennen. Dies ist die Ansicht bürgerlicher Parteien, denen zufolge die Linke "in frivoler Ausnutzung der heutigen Notlage an die niedrigen Instinkte", an "Haß, Torheit, Neid, Mißgunst und Begehrlichkeit", an die "Begehrlichkeit der breiten Volksmassen" sich gewendet habe.[93] Auch der Reichspräsident von Hindenburg hatte die "Aufreizung der Instinkte der Massen" und die "Ausnutzung der Not des Volkes" in unmittelbarer Beziehung gesetzt und davor gewarnt, "mit solchen Volksabstimmungen auf dem Wege der Enteignung weiter zu gehen".[94] Diese Sichtweite setzt voraus, daß nur "niedrige Instinkte", nur "Neid" und "Begehrlichkeit" verarmte Massen dazu "aufreizen" können, ihre Not nicht länger zu dulden.

Demagogie mag man auch in der scharfen Form finden, in der die Fürstengegner kämpften. Diese unterscheidet aber den Abstimmungskampf zunächst nicht von parlamentarischen Wahlkämpfen. "Demagogie" wird im allgemeinen nicht als Grund für die

Abschaffung von Wahlen angeführt. Hinter angeblich demagogischen oder agitatorischen Formverstößen pflegen sich überdies inhaltliche Parteinahmen zu verbergen. Jene Zeichnung von George Grosz, keine seiner bittersten, mag dies verdeutlichen. Grosz hat wegen seiner entlarvenden Bilder mehrmals vor Gericht gestanden. Das Reichsgericht wertete seine Zeichnung eines gekreuzigten Christus mit Gasmaske und Soldatenstiefeln als Gotteslästerung.[95] Man schützte einen angeblichen Formverstoß vor, um die Sache, den Kampf gegen Klassenherrschaft und Militarismus, zu unterdrücken.

Demagogie mag man schließlich in der 'maßlosen' Forderung nach entschädigungsloser Enteignung sehen. Dieser Vorwurf, wollte man ihn für begründet halten, erlaubt keine Folgerung gegen die Einrichtung der Volksinitiative. Viele bürgerliche Beobachter betonen nämlich, der Volksentscheid sei gerade an dieser 'maßlosen', bloß 'agitatorischen' Forderung gescheitert.[96] Das Volk hätte mithin gerade den 'demagogischen' Inhalt des Antrags zurückgewiesen. Außerdem sprechen gute Gründe für eine entschädigungslose Enteignung. Jedes Kompromiß mußte zu einem Rattenkönig von Einzelfragen führen, die jeweils von Beamten zu beantworten waren, die der Republik meistens ferner als den Fürsen standen. Die geschlossenen Vergleiche begünstigten regelmäßig die Fürsten. Entschädigungslose Enteignung hätte kaum einen deutschen Standesherrn in die Verlegenheit versetzt, ebenso zu verarmen wie weite Kreise des vordem so fürstentreuen Bürgertums. Die 'rein privaten' und nicht beschlagnahmten Vermögenswerte hätten entschädigungslos enteigneten Fürstlichkeiten nicht einmal anstelle ihres standesgemäßen Lebensunterhalts die Lebensbedingungen der Mehrheit ihrer vormaligen Untertanen aufgezwungen. Die zur Auseinandersetzung gezogenen Grenzlinien zwischen 'privatem' und 'staatlichem' Eigentum waren zudem fiktiv. Die Fürstenhäuser dürften kaum als gewöhnliche

'Privatleute' an ihren ausgedehnten Großgrundbesitz gelangt sein. Großgrundbesitz entstand gewöhnlich durch brutale "ursprüngliche Akkumulation".[97] Im wesentlichen um Großgrundbesitz ging aber der Streit.

Der Antrag auf entschädigungslose Enteignung greift hinter die ideologische Bedingtheit des geltenden Rechts auf dessen politische und ökonomische Grundlage zurück. Der Vorwurf, eine entschädigungslose Fürstenenteignung sei 'demagogisch' oder 'agitatorisch', werweist sich auch damit als verkleidete Stellungnahme zur Sache. Demagogisch ist die Volksinitiative im strengen geschichtlichen Sinn zu nennen; denn Demagogen hießen die Gegner fürstlicher Legitimitätspolitik im Vormärz.

(4) Es bleibt zu fragen, ob der Volksentscheid eine Scheinfrage oder eine für die Bevölkerung nicht entscheidbare Frage gestellt hat. Den unmittelbaren Gegenstand konnte jedermann nach Inhalt und Tragweite überschauen. Einerseits war deutlich, daß die streitigen Vermögen gegenüber der verbreiteten Not sehr groß waren. Insbesondere war auch erkennbar, daß es sich hauptsächlich um Großgrundbesitz handelte. Andererseits konnte sich jedermann darüber klar werden, daß die Enteignung dieser grossen Vermögen die Armut der Massen dennoch bei weitem nicht hätte lindern können. Der Ausgang des Volksentscheids spricht dafür, daß viele das einzeln auszuhandelnde Kompromiß der entschädigungslosen Enteignung vorzogen.

Die Parteien sahen hinter dem unmittelbaren Gegenstand der Volksinitiative weiter greifende Fragen. Die politische Rechte, hier erstmals offen angeführt vom Reichspräsidenten von Hindenburg, fand hinter der Abstimmung einen Angriff auf 'das Eigentum'. Sie sah ihre auf privater Verfügungsmacht über Produktionsmittel, auf dem Gegensatz zwischen gesellschaftlicher Produktion und privater Aneignung beruhende Klassenherrschaft an-

gegriffen. Sie mußte auch um die staatserhaltende Gesinnung der Treue und Dankbarkeit gegenüber bestehender Obrigkeit fürchten.

Die Sozialdemokraten und die Kommunisten stellten umgekehrt den bürgerlichen Eigentumsbegriff in Frage und vertraten die Ansicht, die in Jahrhunderten angesammelten Fürstenvermögen gehörten dem Volk: Sie bekämpften fürstlichen Großgrundbesitz als wichtigstes Überbleibsel feudaler Gesellschaftsordnung. Karl Marx hatte in seinem Spätwerk die Grundeigentümer als besondere Klasse neben den Kapitalisten betrachtet.[98] Die Fürstenfamilien waren die reichste und mächtigste Schicht innerhalb dieser Klasse.

Die Parteien der bürgerlichen Mitte und Teile der Sozialdemokratie boten Kompromisse an. Damit anerkannten sie grundsätzlich die bürgerliche Eigentumsordnung. Voraussetzung wie Ergebnis dieser Kompromisse konnte deshalb die gestellte Klassenfrage nur verdecken.

(5) Eine Enteignung der Fürsten hätte das Reichsvermögen nur sehr begrenzt vermehren können. Man hätte Siedlungsland und Bauten für dringend benötigte Heime gewonnen; aber beides hätte die Notlagen auf diesen Gebieten allenfalls lindern können. Die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse der Republik hätte diese Enteignung nicht entscheidend verändern können. Auf die Tagesordnung hat in den Jahren seit dem Ende der feudalen Monarchie die Enteignung des ostelbischen Großgrundbesitzes gehört. Nur hier war die Gefahr des Privateigentums an Grund und Boden für eine soziale Demokratie zu treffen. Hier lebten Hunderttausende noch in fast mittelalterlicher Abhängigkeit und wirtschaftlicher wie kultureller Armut. Hier lag die wirtschaftliche Basis für eine der wichtigsten jener Schichten innerhalb der damals herrschenden Klasse, die später die Republik stürzen und die Terrorherrschaft zum Machtantritt einladen sollte. Eine Ent-

eignung früherer Fürsten hätte die ostelbischen Provinzen Preußens und damit die politisch entscheidende Seite des Großgrundbesitzes gerade nicht erfaßt. Das Volksbegehren konnte, wie die Eintragungszahlen beweisen, Not und Zorn vieler Millionen ausdrücken; aber es verhalf ihnen nicht zu wirksamen Handeln. Die Initiative mußte symbolisch bleiben. An die Macht rührte sie nicht.
Nur symbolisch war zumal die kommunistische Forderung nach entschädigungsloser Enteignung. Sie mochte starken Gefühlen Ausdruck geben; aber die Sache konnte sie nur in die Niederlage führen.

(6) Die politisch nicht durchsetzbare kommunistische Forderung ist, vom Standort der Kommunistischen Partei aus gesehen, dann zu rechtfertigen, wenn sie den Volksmassen über die Tagesfrage hinaus gesellschaftliches Bewußtsein vermittelt hätte, Bewußtsein ihrer gesellschaftlichen Lage sowohl als auch der Möglichkeit solidarischen Handelns -; anders gewendet, wenn sie für die Verhältnisse jener Zeit "Klassenbewußtsein" hätte stärken können. Darüber sind rückschauend keine nachprüfbaren Aussagen möglich. Man wird einerseits den politisierenden Wert der Initiative nicht gering schätzen dürfen. Andererseits bleibt die Meinung bloße Mutmaßung, erst diese Volksbewegung habe den sozialdemokratischen Wahlerfolg des Jahres 1928 ermöglicht.[98a]

(7) Das Urteil über die Volksinitiative bleibt untrennbar von der Parteinahme des Betrachters. So sah Arthur Rosenberg in ihr "eine starke, republikanische Demonstration, aber ohne jeden praktischen Erfolg, und darob ein getreues Spiegelbild jener Zeit."[99] Franz Neumann betonte, daß Kommunisten hier sozialdemokratische Massen so stark aufgerüttelt haben, daß die Führung der SPD sich hier einmal an ihre Spitze stellen mußte.[100] Otto Braun unterstrich die Empörung über die fürstenfreundliche Justiz und hielt eine Volksinitiative mit Abfindungsbestimmungen

für sehr aussichtsreich und die einzige dem Interesse der Bevölkerung dienliche Möglichkeit.[101] Nach Ansicht des liberalen Staatsrechtslehrers Richard Thoma hätte die Initiative mit einer Abfindung eine "überwäligende Mehrheit" gefunden.[102] Bürgerlichem Herrschaftsinteresse war die Volksinitiative "ein Neubeginn der Eroberung der politisch-sozialen Macht durch die werktätige Masse".[103]

3. 2
Der Panzerkreuzer A

3. 21
Der Streit um den Panzerschiffbau[104]

Im Deutschen Reich bildeten vom Januar 1927 bis zum Juni 1928 die Parteien der "bürgerlichen Mitte" zusammen mit der ultrarechten DNVP die Regierung. Sie beantragte im Frühjahr 1928 während der Beratungen des Reichshaushalts im Reichstag, Gelder zum Bau eines Panzerkreuzers zu bewilligen. Dieses Schiff sollte mit 10 000 brt den Vorschriften des Versailler Vertrages genügen und das erste einer Serie von vier neuen Panzerkreuzern werden. Man bezeichnete es deshalb vorerst als "Panzerschiff A". Einige veraltete Linienschiffe wollte man dafür ausmustern. Der Haushaltsentwurf für das Jahr 1928 veranschlagte eine erste Baurate von 9, 3 Millionen Mark. Die gesamten Baukosten dieses ersten der vier geplanten Schiffe schätzte man auf 80 Millionen Mark.

Der Reichswehrminister General Groener begründete den Antrag mit der angeblichen Notwendigkeit, einen nach dem Vertrag von Versailles zulässigen militärischen "Kraftzuwachs" auszunutzen.[105] Der General betonte die Gefahr eines Überfalles auf Ostpreußen. Man brauche dort kriegerische Unterstützung von See her zur

"Abwehr von Grenzüberfällen". Die Befürworter des Kriegschiffbaus im Reichstag malten gleichfalls die Gefahr mutmaßlicher Angriffe in der Ostsee aus. Man sprach im Zentrum von einem "unruhigen expansionslüsternen Nachbarn" im Osten.[106] Das Schiff solle auch den Seehandel schützen und die militärische "Bewegungsfreiheit" in der Ostsee sichern.[107]

Hinter diesen vorgeblichen verteidigungspolitischen Notwendigkeiten standen nicht allein bei den Deutschnationalen andere Absichten. Selbst dem Sprecher der Zentrumsfraktion unterlief im Reichstag das Wort von der deutschen "Seegeltung";[108] und für die DVP forderte ein ehemaliger Admiral, man müsse den "kleinen Rest von Seemacht" erhalten.[109] Der Panzerschiffbau war, wie eine wissenschaftliche Arbeit dreißig Jahre später durchaus billigend vermerkt, ein "Wechsel auf die Zukunft".[110] Man plante danach in der Marineleitung "schon für eine Zeit, in der ... Panzerschiffe ... eine ganz andere Rolle spielen konnten".[111]

Grund zur Furcht vor Übergriffen weniger der polnischen Truppen als vielleicht von Freischärlergruppen mochte man allenfalls zur Zeit der Ruhrbesetzung und nach den Streitigkeiten um Oberschlesien gehabt haben.[112] Seitdem hatten fünf Jahre solche Befürchtungen nicht genährt. Gerade die für Oberschlesien schließlich ausgehandelte Regelung hatte sich als beständig erwiesen.[113] Die wahren Absichten in der Reichswehrführung gegenüber Polen hatte der Chef der Reichswehr, General von Seeckt, schon damals, im Herbst 1922, niedergeschrieben: Polenz Existenz ist unerträglich,... Es muß verschwinden ..."[114]

Bei Sprechern der bürgerlichen Mitte gingen verteidigungspolitische Gesichtspunkte ohnehin fließend über in Bekenntnisse zu Staatsmacht und Wehrkraft. "Kein Staat, auch nicht die deutsche Republik kann ohne staatliche Machtmittel auskommen."[115] Der

Sprecher der DVP, die den Interessen der Großindustrie nahestand, betonte darüberhinaus die Rolle der Schiffbauindustrie als einer der "Schlüsselindustrien" und suchte den Kriegsschiffbau als soziale Tat hinzustellen.[116] Der preußische Ministerpräsident Otto Braun vermutete rückschauend die Interessen der Schiffsindustrie als eine treibende Kraft hinter dem Vorhaben.[117]

Die Forderung der als republikfeindlich bekannten und zudem damals in einen Finanzskandal verwickelten Marineleitung traf auf den Widerspruch nicht nur der proletarischen Parteien, sondern anfänglich auch der DDP. Ihre Fraktion verurteilte in einer vor dem Reichstag abgegebenen Erklärung den Panzerschiffbau als militärisch wertlosen, außenpolitisch schädlichen Beitrag zum Aufrüstungswettkampf.[118]

Die Mehrheit der Sozialdemokratie hielt den Panzerkreuzer für verteidigungspolitisch wertlos. Solche Schiffe seien "schwimmende Särge".[119] Ihr Bau heiße für eine Marine ohne Flugzeuge und Unterseebote, "zehntausende von Seeleuten dem sicheren Tod auszuliefern".[120] Ein Schutz deutscher Küsten durch Kriegsschiffe sei überflüssig. Die Sozialdemokraten stellten den Geldforderungen der Marineleitung die noch immer weit verbreitete Not gegenüber und verlangten, die Mittel für soziale Zwecke auszugeben. Die preußische Regierung setzte sich dafür ein, dem angeblich durch Grenzüberfälle bedrohten Ostpreußen durch siedlungs- und sozialpolitische Taten zu helfen. In einer späteren Rede zum Panzerschiffbau wies der sozialdemokratische Abgeordnete Wels darauf hin, daß es damals im Reich Hungergebiete gab.[121] Er führte die im Waldenburgischen herrschende Not mit erschütternden Belegen zur Begründung dafür an, daß das Reich jetzt Gelder für anderes als einen Panzerkreuzer bereitstellen müsse. Auch erfordere die wirtschaftliche Lage Ostpreussens dringendere und friedlichere Hilfe für diese Provinz, als

ein Panzerkreuzer sie leisten könne.[122] Hinter der solzialdemokratischen Ablehnung stand eine damals in der Partei noch weit verbreitete antimilitaristische oder zumindest pazifistische Grundhaltung. Auch hatten manche den Einsatz der Reichswehr gegen Arbeiter wenige Jahre zuvor nocht nicht vergessen.[123] Nur wenige Sozialdemokraten redeten auch hier von "Nationalbewußtsein" und beschworen "das gesunde Nationalgefühl".[124] Zu den sozialdemokratischen Befürwortern des Kriegsschiffbaus zählte der spätere Widerstandskämpfer Julius Leber und anscheinend auch Kurt Schumacher.[125]

Die Kommunisten wiesen Einwände gegen die militärische Brauchbarkeit des Panzerkreuzers als vordergründig zurück.[126] Sie sahen in dem Plan einen gegen die Sowjetunion - kaum aber gegen das damals noch mit den Völkerbundsmächten verbündete Polen - gerichteten Schritt zur Rüstung auf einen Angriffskrieg.[127]

Der Reichstag lehnte den Antrag, die Gelder für den Panzerkreuzer A zu streichen, am 27. März 1928 ab.[128] Der Bau wurde wegen eines von der preußischen Regierung im Reichsrat erwirkten Einspruchs um ein halbes Jahr zurückgestellt.

Im Reichstagswahlkampf des Frühjahrs 1928 gab die SPD die Parole aus: Kinderspreisung oder Panzerkreuzer? Auf einem ihrer Wahlplakate stand: "Kriegsschiffe! Keine Wohnungen baut die Rechtsregierung!"[129] Die Wahl am 20. Mai 1928 brachte der Partei ihren größten Wahlerfolg während der Weimarer Republik. Gegenüber der Wahl vom 7. Dezember 1924 stieg ihre Stimmenzahl von knapp 7, 9 auf über 9, 1 Millionen, die der Kommunisten von 2, 7 auf über 3, 2 Millionen.[130] Die "bürgerliche Mitte" verlor Stimmen. Die Stimmenzahl der Deutschnationalen fiel von 6, 2 auf unter 4, 4 Millionen. Die Nationalsozialisten erhielten damals rund 810 000 gegenüber zuvor rund 907 000 Stimmen.

Die SPD bildete nach diesem Wahlergebnis zusammen mit Deutschen Demokraten, Zentrum, Bayerischer Volkspartei und Deutscher Volkspartei eine Regierung der großen Koalition unter dem sozialdemokratischen Reichskanzler Hermann Müller. Sie war damit erstmals seit dem November 1923 an einer Reichsregierung beteiligt. Die bürgerlichen Parteien erhoben den Kriegsschiffbau zur Koalitionsbedingung. Die Reichsregierung beschloß, "den Bau des Panzerschiffes in Angriff zu nehmen".[131] Sie begründete diesen Beschluß damit, daß sie zur Ausgabe haushaltsrechtlich bewilligter Mittel verpflichtet sei.[132] Diese Rechtsansicht ist zwar alsbald verfassungsjuristisch untermauert worden.[133] Sie war zuvor aber nicht vertreten worden und hat auch seither Anhänger nicht mehr gefunden.[134] Die Vorstände der SPD und der sozialdemokratischen Reichstagsfraktion mißbilligten die Zustimmung der sozialdemokratischen Minister zu dem Regierungsbeschluß.[135] Parteiausschuß und Reichstagsfraktion lehnten es andererseits wegen der Bedeutung ihrer "Beteiligung an der Regierung mit Rücksicht auf das Gesamtinteresse der Arbeiterschaft" ab, an dieser Frage die Koalition scheitern zu lassen.[136]

Wenige Wochen später unterzeichnete die Reichsregierung, "tief durchdrungen von ihrer erhabenen Pflicht, die Wohlfahrt der Menschheit zu fördern", den Kellogg-Pakt zur Ächtung des Krieges.[137]

3. 22
Das Volksbegehren

Die KPD beantragte im Herbst 1928 ein Volksbegehren über das Verbot des Baus von Panzerschiffen.[138] Die SPD lehnte jede Solidarität ab.[139] Einige Juristen suchten alsbald darzulegen, der Antrag greife in die Vorrechte der vollziehenden Gewalt ein und sei deshalb als unvereinbar mit der Gewaltenteignung

sowie als Haushaltsgesetz verfassungswidrig.[140]

Außer den Kommunisten unterstützten nur wenige Intellektuelle das Volksbegehren, unter ihnen Carl von Ossietzky.[141] Einen leidenschaftlichen Aufruf gegen den Panzerschiffbau unterschrieben Ernst Barlach, Albert Einstein, Walter Gropius, Alfred Kerr, Käthe Kollwitz, Heinrich Mann, Max Pechstein, Ludwig Quidde, Franz Werfel, Heinrich Zille, Arnold Zweig und andere.[142]

In der Eintragungsfrist vom 3. bis zum 16. Oktober 1928 unterschrieben 1 216 968 von 41 340 691 oder 2, 94 % der Stimmberechtigten das Volksbegehren.[143] Ein halbes Jahr zuvor hatte die KPD bei der Reichswahl 3 263 354 Stimmen erhalten.

Sozialdemokraten und Kommunisten beantragten kurz nach dem so gescheiterten Volksbegehren erneut im Reichstag, die Gelder für den Panzerschiffbau zu streichen. Nach zweitägiger Debatte lehnte der Reichstag in namentlicher Abstimmung den Antrag gegen die Stimmen von SPD und KPD mit 257 gegen 202 Stimmen bei 8 Enthaltungen ab.[144] Die Deutschen Demokraten stimmten jetzt für den Kriegsschiffbau. Die sozialdemokratischen Minister stimstimmten, der Fraktionsdisziplin folgend, gegen die Regierung.

Der Reichstag bewilligte später auch die weiteren Raten. Der Panzerkreuzer A wurde gebaut und trug zur nationalsozialistischen Kriegsrüstung bei.[145]

3.23
Folgerungen

(1) Zum Volksbegehren trugen sich weit weniger als halb so viele Stimmberechtigte ein, wie ein halbes Jahr vorher für die KPD gestimmt hatten. Wer das Volksbegehren unterschrieb, mußte

sich diesmal als Kommunist ansehen lassen; denn außer dieser Partei hatte es keine einigermaßen bedeutende Gruppe unterstützt. Nach den Erfahrungen des vorangegangenen und des folgenden Volksbegehrens ist davon auszugehen, daß gerade diejenigen Gegner des Kriegsschiffbaus, die keine erklärten Kommunisten waren, sich weithin nicht frei eintragen konnten. Dies gilt besonders in Kleinstädten und ländlichen Gebieten, also für mehr als die Hälfte der damals Stimmberechtigten: Im Jahr 1925 wohnten 59, 5 % der Reichsbevölkerung in Gemeinden unter 20 000, allein 35, 6 % in solchen unter 2 000 Einwohnern.[146]

(2) Das Volksbegehren stellte zwei Fragen:

1. Brauchte das Reich einen Panzerkreuzer?
2. Sollte die SPD von Wahlparolen abrücken, um eine Regierung bilden zu können?

Die erste Frage hat der Reichstag öffentlich verhandelt und entschieden. Die Abstimmungen beruhten weder auf geheimen Nachrichten noch auf besonderer Sachkenntnis der Abgeordneten. Die Ansichten beider Seiten waren bekannt und ließen sich allgemein verständlich darstellen. Es ist kein Grund ersichtlich, aus dem diese Frage zwar nicht von der Masse der Stimmberechtigten, wohl aber von Abgeordneten des Reichstags sachlich hätte entschieden werden können.

Zur zweiten Frage ist vielfach darauf hingewiesen worden, daß das Nein der SPD zum Panzerschiffbau den Bruch der Regierungskoalition und, da keine andere Koalitionsmöglichkeit bestand, die Auflösung des erst vor wenigen Monaten gewählten Reichstags nach sich hätte ziehen müssen.[147] Neuwahlen nach so kurzer Zeit hätten deutlichere Mehrheiten kaum bringen können. Diese Annahmen sprechen mehr für als gegen das Volksbegehren. Ein

erfolgreicher Volksentscheid hätte es den Parteien der bürgerlichen Mitte zumindest sehr schwer gemacht, den Panzerkreuzer weiterhin als Koalitionsbedingung anzusehen.

Die Frage, wie weit die Beteiligung an bürgerlichen Regierungen den Preis des Verzichts auf sozialistische Grundsätze wert ist, haben Mitglieder- und Wählerschaft der deutschen Sozialdemokratie nicht nur dieses mal zu beantworten gehabt. Diese Frage haben gerade Diejenigen, die sie in ihrem ganzen Gewicht stellten, immer selbstverständlich als eine öffentlich zu verhandelnde und von den Mitgliedern und Wählern selbst, nicht allein von Führungsgruppen zu beantwortende Frage behandelt.[148]

(3) Der Reichswehrminister General Groener nannte im Reichstag die Losung "Panzerkreuzer gegen Kinderspeisung" eine "unglückliche" Wendung, die "den sachlichen Boden" verlassen habe.[149] Auch der Solzialdemokrat Carl Severing hielt das Kampfwort für eine "Konzession an die Terminologie der Radikalsten".[150] Noch dreißig Jahre später sprach eine wissenschaftliche Arbeit von der "emotional bedingten wehrfeindlichen Haltung einer Mehrheit des Arbeiterstandes".[151] Besonders die Verbindung von Wehrpolitik und sozialer Not sei als demagogisch empfunden worden.[152]

Demagog heißt also hier, wer mit klaren und schroffen Worten der Arbeiterklasse den Widerspruch einer Regierungsmaßnahme mit ihren unmittelbaren Lebensbedürfnissen zeigt. Der sozialdemokratische Alterspräsident des Reichstags hatte wenige Monate zuvor bei der Reichstagseröffnung gesagt: "Millionen armer Menschen erwarten von dem neu gewählten Reichstag eine Linderung ihrer Leiden. ... Der Reichstag kann, wenn er will, die Not dieser Volkskreise ganz bestimmt lindern."[153] Demagog heißt, wer in dieser Lage der damaligen SPD anderes vorwirft,

als daß ihr "die Liebe zu dem Machtinstrument des Staates" damals noch gefehlt habe.[154] Das Wort von der Demagogie kennzeichnet hier eine Sichtweise, die den Antimilitarismus sozialistischer Wähler zur "traditionellen Abneigung ... gegen alles, was nach Militarismus aussieht"[155] umfälscht und und die Interessengruppen hinter dem Panzerschiffbau verschweigt.

Der Demagogievorwurf läßt sich hier zudem nicht gegen das Volksbegehren wenden, ohne die parlamentarische Regierungsform zu treffen. Denn im Kampf gegen den Kriegsschiffbau blieb das Volksbegehren ein Zwischenspiel.

(4) Der Streit um den Panzerschiffbau läßt sich ebenso wenig wie der um die Fürstenenteignung in abgewogener Wertfreiheit auf 'Demagogie' und 'Sachlichlichkeit' hin würdigen. Im Widerstand gegen den Panzerkreuzer A mag man innerhalb der SPD die antimilitaristischen und solzialistischen Gruppen der früheren USPD am Werk sehen, die der Parteiführung die Einsicht streitig machten, "der Staat" brauchte Militär "aus außen- und innenpolitischen (!) Gründen".[156] Der Kampf gegen den Bau des Panzerschiffs war insofern mehr als nur 'symbolisch'; denn es ging damals um die Grundsatzentscheidung gegen jegliche politische Aufwertung der scharf beschränkten Rüstungspolitik.

Das gescheiterte Volksbegehren gegen den Panzerkreuzer A beweist nichts gegen Volksinitiativen; aber es sagt viel über die deutsche Sozialdemokratie.

Denen, die mit der Angst vor einem polnischen Überfall für den Kriegsschiffbau warben, hat die Geschichte das Urteil gesprochen.

3. 3
Die Volksinitiative gegen den Youngplan
3. 31
Hintergründe[157]

Im Jahr 1929 begannen die Kräfte der politischen Rechten, die parlamentarische Republik zu vernichten. Anlässe genug boten die Vorzeichen der beginnenden Weltwirtschaftskrise, die sich seit dem Winter 1928/29 zeigten. Die Zahl der Arbeitslosen im Reich stieg in jenem Winter über zwei Millionen. Die Reichsanstalt für Arbeitslosenversicherung konnte im Frühjahr 1929 die Arbeitslosenunterstützung nicht mehr zahlen und mußte Haushaltsmittel des Reichs in Anspruch nehmen. Das Reich unterstützte außerdem durch die "Krisenfürsorge" die zunehmende Zahl derjeniger Arbeitslosen, die "ausgesteuert" waren, also keine Arbeitslosenunterstützung mehr erhielten. Das Kassendefizit des Reiches stieg bis zum Jahresende 1929 auf über 1, 7 Milliarden Mark.

(1) Im Herbst 1928 hatte der Großkapitalist und Pessemagnat Hugenberg den Vorsitz der Deutschnationalen Volkspartei übernommen.[158] Er legte diese bisher ziellos reaktionäre und ihrer Ideologie nach noch monarchistische Partei fest auf seinen Kurs des Kampfes gegen jede Spur von Sozialismus und um die Diktatur großindustrieller, militärischer und bürokratischer Nationalisten. Unter seiner Führung wurde die DNVP in den Jahren seit 1929 zum politischen Bindeglied zwischen Bürgertum und Nationalsozialismus und damit zu einem wichtigsten Hilfsmittel auf deren Weg zur Macht.

Es begann "eine ungeheure Verschärfung der Klassengegensätze" und die "völlig Zerrüttung des bürgerlichen Parteiwesens".[159] "Die deutschen Kapitalisten und Großgrundbesitzer" haben "seit 1929 wieder den demokratischen Mantel abgelegt, den ihnen Stresemann aufgedrängt hatte, und sie bekannten sich unbedingt zur Diktatur".[160] Schon im Spätherbst 1928 hatte die rheinisch-

westfälische Eisen- und Stahlindustrie mit der größten Angriffsaussperrung seit dem Bestehen des Tarifvertragsrechts versucht, das staatliche Schlichtungswesen zu zerschlagen.[161] Hauptwortführer der 'Arbeitgeber' war der Generalsekretär der Nordwestgruppe der deutschen Arbeitgeberverbände, Grauert, den Eyck einen wichtigen Anhänger Hitlers nennt.[162] Den politischen Kurs der Aussperrung bestimmte Gruppe Reusch, die politisch Hugenberg nahestand.[163] Reusch war Vorsitzender des Langnamvereins, eines der einflußreichsten Industriellenverbände.[164]

Auch der Reichsverband der deutschen Industrie begann seit 1929, offen für einen autoritäten Staat der industriellen Herrschaft einzutreten.[165] "Der Weg wichtiger Teile der Industrie in die 'Nationale Opposition' wurde endgültig frei, als auf der Düsseldorfer Mitgliederversammlung des 'Reichsverbandes' vom September 1929 der erste Vorsitzende Duisberg einen scharfen Angriff auf die 'sozialistische' Tendenz der Regierung Müller unternahm und demgegenüber in mehreren Referaten der 'nationale' Primatanspruch des industriellen Unternehmertums angemeldet wurde, nicht ohne daß scharfe Worte gegen Demokratie und 'Staatssozialismus' fielen."[166] Die bis dahin beispielslose Konzentration des Kapitals in den zwanziger Jahren hatte nicht nur die 'Panik des Mittelstandes' und den zunehmenden Einfluß des Großkapitals auf die Staatsgewalt nach sich gezogen; sondern sie führte auch zunehmend Forderungen nach einer antisozialistischen Diktatur im Innern und einer imperialistischen Ausdehnungspolitik.[167]

Zunächst wurde der Abbau des Arbeitslosenschutzes und der Sozialversicherung verlangt. Ferner sollte die Steuerlast durch höhere mittelbare Steuern und niedrigere Ertragsbesteuerung noch weiter auf die arbeitenden Volksklassen überwälzt werden.[168]

Franz Neumann hat im Behemoth das Ende dieses Weges beschrieben als "totalitären Monopolkapitalismus".[169]

(2) Die erneut zunehmende Not führte breite Massen dazu, das 'System' immer bitterer abzulehnen. Die Sozialdemokratie trug das ihre bei, den Haß des Proletariats gerade damals auf sich zu ziehen. Nach einem Demonstrationsverbot für den 1. Mai 1929 schoß die Berliner Polizei unter dem Befehl des sozialdemokratischen Polizeipräsidenten Zörgiebel unbewaffnete Arbeiter zusammen.[170]

Ausgebreitete Bauernunruhen führten besonders in Schleswig-Holstein zu Gewalttaten. Die Nationalsozialisten nutzten die Unzufriedenheit der Bauern für sich aus. Auch im verarmten Kleinbürgertum und unter den Arbeitslosen stieg die Zahl ihrer Anhänger in diesem Jahr sprunghaft.[171] "Der früheste Durchbruch ist nach außen sichtbar im Raum der Studentenschaft gelungen."[172] Der Nürnberger Parteitag vom 3. und 4. August 1929 bezeichnete den abgeschlossenen Aufbau der NSDAP.[173] Die SA war Ende 1929 so stark wie die Reichswehr. Die sorgfältig geplante Propaganda verschaffte der Partei schon geraume Zeit vor dem Erfolg bei der Reichstagswahl vom 14. September 1930 zunehmenden öffentlichen Einfluß.[174] Seit dem Jahr 1929 war die NSDAP organisatorisch auf den Staatsbereich vorbereitet und begann, Millionen Menschen auf ihre Seite zu ziehen.

Auch der militaristische "Stahlhelm" konnte seinen Anhang vergrößern.[175] Mit den Losungen vom "Lebensraum im Osten" und der "Erlösung der Ostmark" trat dieser "Bund der Frontsoldaten" für einen imperialistischen Angriffskrieg ein.[176] Der Zulauf zum Stahlhelm war allerdings oft in einem sehr handfesten Sinn die Folge der wachsenden Not: Die an Mitglieder ausgegebene Uniform bedeutete Vielen den Erwerb sonst unerschwinglicher Kleidung,

und in fast kulturlosen ländlichen Gebieten bot der Stahlhelm oft die einzige Möglichkeit sozialer Kommunikation.[177]

Die bürgerlichen Parteien hatten dem Zugriff der äußersten Rechten nichts entgegenzusetzen. Das Zentrum entwickelte sich seit der Wahl des klerikal-konservativen Prälaten Kaas zum Vorsitzenden im Dezember 1928 scharf nach rechts. Stresemann allein hielt die Deutsche Volkspartei mühsam an der republikanischen Verfassung fest. Sie suchte mit der Forderung höherer Beiträge zur Arbeitslosenversicherung das mühsam erkämpfte System notdürftiger sozialer Sicherung zu zerstören.[178] Diese Forderung führte im Frühjahr 1930 dann zum Sturz der großen Koalition und mit der Ernennung des Reichskanzlers Brüning zum Ende der parlamentarischen Demokratie. Die Deutsche Demokratische Partei schließlich als einzig demokratische und liberale unter den bürgerlichen Parteien sank zusehends zur Splittergruppe ab.

(3) In dieser Lage mußte es für die widerstreitenden Richtungen der äußersten Rechten darauf ankommen, sich zum gemeinsamen Angriff auf die demokratische Republik zu verbünden. Den äußeren Anlaß boten die Verhandlungen über die endgültige Regelung der deutschen Reparationszahlungen nach dem Vertrag von Versailles.

Dieser Vertrag hatte die Höhe der deutschen Kriegskontributionen nicht bestimmt. Nach dem Zusammenbruch der deutschen Währung in der Inflation hatte der Dawesplan im Jahr 1924 die jährlichenZahlungen vom Jahr 1928/29 an auf 2,4 Milliarden Mark festgesetzt. Die endgültige Höhe blieb offen. Ein "Wohlstandsindex" erlaubte es, die Jahresraten heraufzusetzen. Im Frühjahr 1929 trat in Paris eine Sachverständigenkonferenz unter dem Vorsitz des nordamerikanischen Industriemanagers Owen Young zusammen. Der von ihr vorgelegte "Youngplan" sollte die deutschen

Zahlungen an die Siegermächte endgültig regeln.[179] Die deutschen Zahlungen sollten bis zum Jahr 1988 laufen. Die Jahresraten sollten bis 1966 auf rund 2, 3 Milliarden Mark dergestalt ansteigen, daß sich ein Jahresdurchschnitt vom rund 1988, 8 Millionen Mark ergab.[180] Die sinkenden Zahlungen der letzten 22 Jahre sollten dann von den Kriegsschulden der Entente gegenüber den USA abhängen. Eine neu zu gründende Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) in Basel sollte die Überweisungen abwickeln. Die noch bestehenden alliierten Kontrollrechte in Deutschland sollten abgeschafft, das noch besetzte Rheinland vorzeitig geräumt werden. Die Transferierung und die Möglichkeit eines Moratoriums waren ungünstiger geregelt als nach dem Dawesplan.

Der Youngplan war in Deutschland heftig umstritten. Viele sahen in ihm das kleinere Übel und rieten zur Annahme.[181] Es war schon damals jedem klar, daß die langfristigen Regelungen wenig Aussicht hatten, jemals ausgeführt zu werden.[182] Niemand hielt den Plan für endgültig.[183] Deshalb oder vielmehr trotzdem betonte die Großindustrie der Öffentlichkeit gegenüber nur ihr Interesse an wirksamen Revisionsklauseln, während sie ihre vertraulichen Verhandlungen bis heute nicht bekanntgab.[184] Der Reichsverband erklärte die Frage für politisch und lehnte deshalb eine öffentliche Stellungnahme ab. Auch der Langnamverein hielt sich zurück.[185] Die Großindustrie hat aber beispielsweise unter dem Einfluß von Schwerindustriellen wie Thyssen und Kirdorf, die schon früh den Nationalsozialismus förderten, den zweiten deutschen Delegierten zur Pariser Schverständigenkonferenz und Generaldirektor des Stinnenskonzerns, Vögler, zum Rücktritt bewogen.[186] Erster deutscher Delegierter war der Reichsbankpräsident Schacht.

Sozialdemokratie und bürgerliche Parteien bis hin zur Volkspartei traten für den Youngplan ein. Die Kommunisten lehnten ihn als

einen Versuch ab, das deutsche Proletariat fester an das internationale Monopolkapital zu fesseln.[187]

3.32
Volksbegehren und Volksentscheid

Deutschnationale, Nationalsozialisten und Stahlhelm schlossen sich zu einer "Nationalen Opposition" zusammen, wie sie seit dem Mord an Rathenau nicht bestanden hatte. Sie bildete als erstes am 9. Juli 1928 einen "Reichsausschuß für das deutsche Volksbegehren".[188] Der Stahlhelm hatte ohnedies Anlaß gesucht, ein Volksbegehren in Szene zu setzen.[189] An dem Ausschuß beteiligten sich auch einige kleinere Gruppen, so die ehedem einflußreichen Alldeutschen unter Führung des Justizrats Claß,[190] der Reichslandbund und die Christlich-nationale Bauern- und Landvolkspartei.[191] Auch der Schwerindustrielle Thyssen zählte zu den Gründern des Ausschusses.[192] Einige Handwerksinnungen beteiligten sich und wurden deshalb wegen unzulässiger politischer Betätigung gerügt.[193] Manche rechtsgerichteten Gruppen wie der Jungdeutsche Orden lehnten eine Teilnahme ab.[194] Unterstützt haben soll das Volksbegehren aber der Langnamverein.[195]

Der Ausschuß veröffentlichte kurz nach Schluß der ersten Haager Konferenz über den Youngplan im September 1929 eine Erklärung.[196] Er forderte die"Wiederherstellung des für das deutsche Volk notwendigen Lebensraums" und betonte, das geplante Volksbegehren sei nur die "Einleitung zu der ... völligen Umstellung der deutschen Außenpolitik". Unter dem Stichwort "Freiheitsgesetz" beantragte der Ausschuß ein Volksbegehren über den folgenden "Entwurf eines Gesetzes gegen die Versklavung des deutschen Volkes":[197]

"§1. Die Reichsregierung hat den auswärtigen Mächten unverzüglich in feierlicher Form Kenntnis davon zu geben, daß das erzwungene

Kriegsschuldanerkenntnis des Versailler Vertrags der geschichtlichen Wahrheit widerspricht, auf falschen Voraussetzungen beruht und völkerrechtlich unverbindlich ist.

§ 2. Die Reichsregierung hat darauf hinzuwirken, daß das Kriegsschuldanerkenntnis des Artikels 231 sowie die Artikel 429 und 430 des Versailler Vertrags förmlich außer Kraft gesetzt werden.

Sie hat ferner darauf hinzuwirken, daß die besetzten Gebiete nunmehr unverzüglich und bedingungslos, sowie unter Ausschluß jeder Kontrolle über deutsches Gebiet geräumt werden, unabhängig von Annahme oder Ablehnung der Beschlüsse der Haager Konferenz.

§ 3. Auswärtigen Mächten gegenüber dürfen neue Lasten und Verpflichtungen nicht übernommen werden, die auf dem Kriegsschuldanerkenntnis beruhen.

Hierunter fallen auch die Lasten und Verpflichtungen, die auf Grund der Vorschläge der Pariser Sachverständigen und nach den daraus hervorgehenden Vereinbarungen von Deutschland übernommen werden sollen.

§ 4. Reichskanzler, Reichsminister und deren Bevollmächtigte, die entgegen der Vorschrift des § 3 Abs. 1 Verträge mit auswärtigen Mächten zeichnen, unterliegen den im § 92 Nr. 3 StGB vorgesehenen Strafen.

§ 5. Dieses Gesetz tritt mit seiner Verkündung in Kraft."

Der § 1 des Entwurfs war leere Propaganda. Die Reichsregierung hatte das Kriegsschuldanerkenntnis schon nach der Annahme des Dawesplans in einer Erklärung vor dem Reichstag zurückgezogen.[198] Sie hatte nur wohlweislich davon abgesehen, dies den Siegermächten in völkerrechtlich verbindlicher Form mitzuteilen.[199] Vor dem Reichstag wiesen die Redner der Regierungsparteien die Bestimmung als Versuch zurück, 'offene Türen einzurennen'.[200]

§ 2 - die Artt. 429 f. des Versailler Vertrags betrafen die Besetzung des Rheinlands - verpflichtete die Reichsregierung dazu, bisher unerreichbar gebliebenes zu erreichen. Jedermann konnte sehen, daß die Bestimmung unmögliches verlangte und deshalb

rechtlich gegenstandslos war. Ihre Annahme hätte keine Folgen gehabt.

§ 3 hatte dagegen einen klaren Inhalt. Seine Annahme hieß Ablehnung des Youngplans. Es kann dahingestellt bleiben, ob dieser "auf dem Kriegsschuldanerkenntnis" beruhte und "neue Lasten und Verpflichungen" auferlegte. Die Annahme der Bestimmung hätte jedenfalls das Fortbestehen des völkerrechtlich geltenden Dawesplan bedeutet. Die Frankfurter Zeitung nannte das Volksbegehren in ihrer Polemik deshalb mit sachlichem Recht "Dawesbegehren".[201]

§ 4. zeigt den wahren Sinn des Volksbegehrens, dem der Youngplan nur zum Vorwand diente. Die hier genannte Vorschrift des damaligen Strafgesetzbuchs bedrohte Landesverrat mit Zuchthausstrafe.[202] Der Paragraph sollte die mit dem Namen Stresemanns verbundene Friedens- und Verständigungspolitik zum Verbrechen stempeln. Verständigungspolitik sollte ersetzt werden durch eine aggressive Explansionspolitik, deren Verfechter ihre Kriegslüsternheit nicht verleugnen konnten. In den Dienst der geschichtlich durch die Konzentration des Kapitals notwendig gewordenen imperialistischen Ausdehnungspolitik sollten die angestauten Aggressionen des verzweifelten Kleinbürgertums treten, die sich damals als Nationalismus und Militarismus ideologisch verhüllten. Hugenberg hat durch sein Bündnis mit Hitler und dem Stahlhelm dieses Bündnis zwischen der in rasch wachsenden Kreisen der Großindustrie verfochtenen Ausdehnungspolitik und dem bewußtlosen Haß der kleinbürgerlichen und bäuerlichen Massen auf das 'System' vorbereitet.

Selbst die den strengen Grundsätzen positivistischer Rechtswissenschaft verpflichteten Staatsrechtslehrer konnten davon ausgehen, daß der Gegenstand des Volksbegehrens das Verbot sei, die Verständigungspolitik fortzusetzen.[203] Hinter der sinnlosen Frage

"Youngplan oder Dawesplan" konnte jeder die wirkliche Frage erkennen: Friedenspolitik oder Gewaltpolitik.[204] Letztlich ging es aber dem Volksbegehren nur in zweiter Linie um Außenpolitik, zunächst um den innenpolitischen Machtkampf.[204a] Seine Anhänger redeten offen genug: "Letzten Endes gilt der Angriff dem System."[205] "Es geht heute um die Macht im Staate."[206]

Einige liberale Staatsrechtslehrer hielten das Volksbegehren als Haushaltsvorlage für unzulässig.[207] Diese Auslegung setzte aber einen so weiten Begriff von "Haushaltsplan" voraus, daß für Volksbegehren kaum Platz verblieben wäre.[208] Jedes der drei Weimarer Volksbegehren betraf nach diesem Verständnis den Haushaltsplan.[209] Gerhard Anschütz mußte, um diese Auslegung halten zu können, von seinen sonst genau beobachteten Grundsätzen klarer Begriffsbildung abweichen.[210] Er übernahm die "weite" Auslegung kennzeichnenderweise von einem Advokaten des Nationalsozialismus.[211] Der Versuch beweist nur die Unfähigkeit gerade der republikanisch und liberal gesonnenen Staatsrechtslehre, einen rechtlich anwendbaren Begriff von Faschismus zu bilden. Die Reichsregierung wollte den politischen Kampf nicht hinter Rechtsfragen verbergen und ließ das Volksbegehren zu.[212]

Die hinter dem "Reichsausschuß" stehenden Gruppen warben mit einem bisher nicht gekannten geldlichen und propagandistischen Aufwand. Die geschulten Gauredner der NSDAP und der mächtige Pressekonzern Hugenbergs zogen trotz ständiger Streitigkeiten an einem Strang. Hugenberg selbst eröffnete die Kampagne mit einer Rede am Hermannsdenkmal im Teutoburger Wald. Die Frankfurter Zeitung zitierte daraus als kennzeichnend für politische Haltung und geistiges Niveau dieses Mannes den Satz: "Die Welt wird uns unser Schwert wiedergegeben, wenn unsere Herzen rein und stark geworden sind."[213] Die Propaganda erging sich vorwiegend in militaristischen Reizworten.[214] Man versuchte das Volk auch

durch Lügen zu verängstigen; so wurde behauptet, nach dem Youngplan dürften die Siegermächte bei nicht erfüllten deutschen Verpflichtungen deutsche junge Männer und Frauen zur Fronarbeit in einen unerschlossenen Erdteil verschleppen.[215]

Das Volksbegehren beherrschte wochenlang fast täglich die Schlagzeilen der großen Tageszeitungen. Zahlreiche, auch politisch rechts stehende Gruppen, traten ihm scharf entgegen. Sie ließen ihre Einstellung zum Youngplan selbst dabei oft ausdrücklich offen. Sogar Hindenburg wehrte sich gegen den Versuch, ihn für das Dawesbegehren einzuspannen.[216] Der Deutsche Beamtenbund,[217] einzelne industrielle und wirtschaftliche Gruppen wie die Hamburger Handelskammer,[218] die Deutsche Bauernschaft,[219] die Vereinigung der deutschen Bauernvereine,[220] der bayerische und der schlesische Bauernbund[221] lehnten das Volksbegehren öffentlich ab. Einzelne Bankiers und Industrielle, darunter Frowein, Siemens, Silverberg und der Inhaber der Danatbank Goldschmidt, unterschrieben einen Aufruf gegen das Volksbegehren.[222] Einen Aufruf der Reichsregierung unterzeichneten die Ministerpräsidenten der meisten deutschen Länder, die preußischen Oberpräsidenten, viele führende Kommunalpolitiker, darunter Konrad Adenauer, führende Vertreter bürgerlicher Parteien und unter anderen Albert Einstein, Adolf von Harnack, Gerhart Hauptmann, Max Liebermann, Thomas Mann, Friedrich Meinecke, Max Planck und die Staatsrechtslehrer Gerhard Anschütz und Richard Thoma, auch der Industrielle Robert Bosch.[223] Zu den Unterzeichnern gehörten auch Leute wie der Essener Oberbürgermeister Bracht, der wenige Jahre später als Reichskommissar im preußischen Innenministerium für die nationalsozialistische Machtübernahme in Polizei und Bürokratie versorgte, und Hjalmar Schacht, der mit einem Memorandum gegen den von ihm selbst unterzeichneten Youngplan am 6. Dezember 1929 dem Volksentscheid den wohl wirksamsten Werbedienst leisten sollte. Nicht unterschrieben haben den Auf-

ruf unter den führenden bürgerlichen Politikern vor allem der bayerische Ministerpräsident Held (BVP), der sächsische Ministerpräsident Bünger (DVP)[224] und der württembergische Staatspräsident Bolz (Zentrum).[225] Der als Propagandawerkzeug noch unerprobte Rundfunk verbreitete auf amtliche Anordnung hin regelmäßig Reden bekannter bürgerlicher Politiker gegen das Volksbegehren.[226] Der damalige Reichsinnenminister Carl Severing nannte es hier den "Interessen einer herrschsüchtigen Plutokratie" dienlich.[227] Die politischen Parteien bekämpften das Volksbegehren von den Kommunisten[228] bis hin zu Volkspartei, BVP und Wirtschaftspartei.[229]

Der preußische Ministerpräsident Otto Braun und der damalige Reichsinnenminister Severing drohten wegen des infamierenden § 4 des "Freiheitsgesetzes" allen Beamten, die sich zum Volksbegehren eintragen würden, mit Disziplinarmaßnahmen.[230] Auch viele Liberale lehnten diesen Schritt ab.[231] Die Sache kam vor den Staatgerichtshof.[232] Dieser erklärte die Teilnahme am Volksbegehren für rechtlich geschützt.[233] Die Begründung der beiden sozialdemokratischen Politiker für ihr Vorgehen zeigte erneut nur die Hilflosigkeit der bürgerlichen und sozialdemokratischen Vorstellungwelt gegenüber dem Faschismus.

Gruppen, die im "Reichsausschuß" nicht ohnehin vertreten waren, scheinen das Volksbegehren kaum unterstützt zu haben. Bei Hugenbergs erster Kundgebung in Berlin fiel allerdings die Anwesenheit von Vertretern farbentragender studentischer Verbindungen auf.[234]

Die Kirchen zeigten wenig Nachdruck in der Ablehnung des Volksbegehrens. Eine Ausnahme bildet die Stellungnahme des Fürstbischofs von Breslau und Vorsitzenden der Fuldaer Bischofskonferenz, Kardinal Bertram.[235]

Die deutschnationalen Gutsherren brachten oft Unterschriften durch Druck zusammen. Die Frankfurter Zeitung sprach mehrmals von "Terror", den "die herrschende Schicht des Großgrundbesitzes" in Kleinstädten und Dörfern ausübte.[236] Ein ungenannter brandenburgischer Landpfarrer zeichnete in dieser liberalen Zeitung ein vernichtendes Bild der Abhängigkeitsverhältnisse auf dem Lande unter der deutlichen Überschrift: "Im Reiche des Gutsherrn. Wie das Volksbegehren zustande kam."[237] Später überschrieb die Zeitung einen Leitartikel: "Armes Pommern! Lehre des Volksbegehrens: Siedlung und Verkehr."[238]

Das Wahlprüfungsgericht beim Reichstag hielt es, da das Volksbegehren öffentlich sei, für zulässig, daß Spitzel ("Vertrauensleute") politischer Parteileitungen sich im Eintragungslokal die Namen derer aufschrieben, die sich in die Listen eintrugen.[239]

Die Eintragungsfrist zum Volksbegehren lief vom 16. bis zum 29. Oktober 1929. Zwei Wochen vorher, am 3. Oktober, war Stresemann gestorben. Fünf Tage vor Schluß der Frist, am 24. Oktober, dem Schwarzen Freitag, brach mit dem Kurssturz an der Börse von New York die Weltwirtschaftskrise offen aus.

Im Volksbegehren trugen sich 4 137 193 von 41 278 897 Stimmberechtigten ein.[240] Das waren 10,02 % oder 9 303 Unterschriften mehr als das erforderliche Zehntel der Stimmberechtigten. In den drei großgrundherrlichen Wahlkreisen Ostpreußen, Pommern und Mecklenburg waren allein mehr als 800 000 Unterschriften gesammelt worden.[241] Nur hier hatten sich jeweils mehr als 20 % der Stimmberechtigten eingetragen. Die höchste Beteiligung zeigte Pommern mit 32,91 %. Diese Beteiligung ergab sich ganz vorwiegend in den ländlichen Gebieten, kaum in den wenigen Stadtkreisen.[242]

Die Eintragungszahl blieb in 18 der 35 Reichstagswahlkreisen unter 10%, in 12 dieser Wahlkreise sogar unter 5%. Besonders niedrige Eintragungszahlen zeigten das Rheinland und Westfalen, Bayern außer Franken, Oberschlesien, Berlin, die Hansestädte, Württemberg (6, 44%) und Baden mit 2, 21%.[243]

Ein Vergleich des Volksbegehrens mit der vorangegangenen und der folgenden Reichstagswahl zeigt folgende Zahlen:[244]

	Wahlen zum Reichstag am 20. 5. 1928	14. 9. 1930	Volksbegehren
Stimmberechtigte	41 224 678	42 957 675	41 278 897
Wahlbeteiligung	31 165 789	35 225 758	
Stimmen für			
DNVP	4 381 563	2 458 246	
NSDAP	810 127	6 409 610	
zusammen	5 191 690	8 867 856	
Eintragungen			41 137 193

Für das Volksbegehren trugen sich also über eine Million weniger Stimmberechtigte ein, als in der vorangegangenen Reichstagswahl, der letzten für die Nationalsozialisten erfolglosen, für die beiden Parteien der äußersten Rechten gestimmt hatten. Die Eintragungszahl ist weniger als halb so hoch wie die der ein Jahr später für diese beiden Parteien abgegebenen Stimmen.

Die Reichsregierung legte den Entwurf dem Reichstag mit einem Rechtsgutachten vor, das ihn für verfassungsändernd hielt.[245] Die in § 1 bstimmte Pflicht der Reichsregierung, das Kriegsschuldanerkenntnis zu widerrufen, verletzte die ausschließliche Befugnis des Reichspräsidenten, für das Reich völkerrechtlich verbindliche Erklärungen abzugeben (Art. 45 WRV). Die außenpolitischen Reichtlinien des Entwurfs widersprächen der Gewaltenteilung, weil der Reichspräsident das Reich völkerrechtlich zu vertreten und der Reichskanzler die Richtlinien der Politik zu bestimmen habe (Art. 45, 56 WRV). Die Mehrzahl der Staatsrechtslehrer trat dieser Rechtsansicht bei.[246] Nur Einzelne wiesen darauf hin, daß der hier vorausgesetzte Begriff von Gewalten-

teilung dem vom Gegensatz zwischen Herrscher und Ständen ausgehenden Staatsrecht der konstitutionellen Monarchie, nicht aber demokratischem Verfassungsverständnis entspreche.[247] Andererseits hätte man gerade den § 4 des Entwurfs für verfassungsändernd ansehen können; denn er überspielte die Abhängigkeit der für auswärtige Politik zuständigen Mitglieder der Reichsregierung vom Reichstag durch eine Verantwortlichkeit vor Strafverfolgungsbehörden.[248] Die bürgerliche Verfassungstheorie zeigte abermals, daß ihre Begriffe imperialistische Gewaltpolitik nicht erfassen können. Zugleich erwies sich, daß der Methodenstreit der Weimarer Staatsrechtslehre diese Grenze nicht überschritten hatte.[249] Allein die beiden Wortführer des verfassungsrechtlichen Positivismus haben sich öffentlich gegen das Volksbegehren erklärt.[250]

Im Reichstag begründete Stresemanns Nachfolger Curtius die ablehnende Haltung der Reichsregierung. Er betonte, daß Ablehnung des Volksbegehrens noch keine Zustimmung zum Youngplan bedeuten müsse.[251] Die Regierungsfraktionen (SPD, DDP, Zentrum, BVP und DVP) erklärten gemeinsam, diese "Sabotage und Herausforderung" habe durch "die Aufwühlung des Volkes und das tiefe Mißtrauen, das es" (das Volksbegehren) "im Ausland hervorgerufen hat, zu schweren Erschütterungen unserer Wirtschaft geführt."[252] Der Weg des Freiheitsgesetzes sei der Weg in "neue Sklaverei".[253] Auch die rechtsgerichtete mittelständische Wirtschaftspartei lehnte das Volksbegehren ab, ohne aber dem Youngplan zuzustimmen.[254]

Die Kommunisten bekämpften zwar den Youngplan als einen Versuch, das Proletariat schärfer auzubeuten und den Krieg gegen die Sowjetunion vorzubereiten.[255] Sie sahen im Volksbegehren aber nur eine "Bauernfängerei", um die Verbitterung und Empörung der Massen ins faschistische Fahrwasser zu lenken.[256] Es sollte "den Haß der Ausgebeuteten und Ruinierten von der

Bourgeoisie im eigenen Land ablenken" und die Verantwortung für das Elend verschleiern.[257] Dem Werben für 'nationale Gemeinschaft' stellten sie den Aufruf zu Klassenkampf und internationaler Solidarität entgegen.[258] "Es gibt keine Vernichtung des Youngplans ohne die revolutionäre Aktion des deutschen Proletariats."[259] Auf die grundsätzlichen Bedenken gegen außenpolitische Volksinitiativen erwiderte ein Kommunist: "Das gewöhnliche Volk war für Sie alle immer gut genug, auf die Schlachtfelder zu ziehen" aber "zu 'gewöhnlich', um heute über die Grundfragen der Außenpolitik zu entscheiden".[260]

Nach zweitägiger Debatte lehnte der Reichstag den Entwurf des "Freiheitsgesetztes" am 30. November mit 78 : 306 : 4 : 3 Stimmen ab.[261] Dagegen stimmten Kommunisten, Sozialdemokraten, Deutsche Demokraten, Zentrum, Bayerische Volkspartei, Deutsche Volkspartei, Wirtschaftspartei und Bauernpartei. Dafür stimmten Nationalsozialisten, Deutschnationale und Landvolk. Dieses stimmte aber über § 4 nicht mit ab. Von den anwesenden Deutschnationalen gaben 13 kein Stimme zu § 4 ab, stimmten dem Entwurf im ganzen aber zu. Damit begann die Abspaltung der das bedingungslose Bündnis mit dem Nationalsozialismus ablehnenden Volkskonservativen von den Deutschnationalen.[262]

Die Reichsregierung beraumte den Volksentscheid unter dem Protest seiner Befürworter auf den 22. Dezember 1929, den letzten verkaufsoffenen Sonntag vor Weihnachten an. Die Gegner des Volksbegehrens riefen dazu auf, der Abstimmung fernzubleiben.[263] Am 6. Dezember veröffentlichte Schacht sein Memorandum gegen den von ihm ausgehandelten Youngplan.[264] Am Tag vor dem Volksentscheid trat unter dem Druck der Volkspartei und Schachts der marxistische Wirtschaftstheoretiker Rudolf Hilferding, den die Gestapo später zu Tode mißhandelte, als Reichsfinanzminister zurück.[265] Das Ende der großen Koalition, also das Ausscheiden der Sozialdemokraten aus der Reichsregierung und die Regierungs-

beteiligung der äußersten Rechten, rückte greifbar nah.

Der Volksentscheid erreichte weder die für Verfassungsänderungen erforderliche Zustimmung noch auch nur die nach damaligem Recht erforderliche Teilnahme aller Stimmberechtigten:[266]

Stimmberechtigte ortsansässig	42 323 473		
ortsanwesend	42 292 914		
Abgegebene Stimmen	6 308 578	=	14, 92 %
davon Ja	5 838 890	=	13, 81 %
Nein	338 195	=	0, 80 %
ungültig	131 493		

Im Gebiet der heutigen Bundesrepublik stimmten in drei norddeutschen und fünf mittelfränkischen Landkreisen mehr als die Hälfte der Stimmberechtigten mit Ja, im Landkreis Rothenburg ob der Tauber 76, 06 %. Die Zahl der Ja-Stimmen war im allgemeinen in Norddeutschland außer den Hansestädten höher, in Westfalen außer dem Siegerland, in Bayern außer Franken und in Baden niedriger. In den württembergischen Oberämtern schwankte der Prozentsatz zwischen über 40 bis unter 2 im Oberland. Ein ähnlich zwiespältiges Bild bot Hessen.

Die Zahl der Neinstimmen betrug nur in Ostpreußen, Pommern und Mecklenburg im Wahlkreisdruchschnitt über 2 %. Einzelergebnisse im Vergleich mit den Reichstagswahlen von 1928 und 1930 sind im Anhang wiedergegeben.

Der Reichstag ratifizierte den Youngplan nach einer zweiten Haager Konferenz am 12. März 1930.[267] Der auf Jahrzehnte angelegte Plan galt etwas länger als ein Jahr. Am 7. Juli 1931 trat das Hoover-Moratorium in Kraft.

3. 33
Folgerungen

(1) Die verfassungsrechtliche Regelung der Volksinitiative erwies sich erneut als unzureichend. Das Verbot von Volksbegehren über Geldgesetze ließ sich beliebig weit auslegen. Die Öffentlichkeit des Volksbegehrens dürfte in diesem Fall Ursache seines Erfolgs gewesen sein. Es läßt sich kaum ausschließen, daß nur der Druck ostelbischer Gutsherren die knapp 10 000 über das erforderliche Zehntel der Stimmberechtigten hinausgehenden Unterschriften unter den über 800 000 Eintragungen der drei großagrarischen Wahlkreise erpreßt hat. Für diese Annahme spricht besonders die den Reichsdurchschnitt mehr als um das Doppelte übersteigende Zahl der Neinstimmen in diesen drei Wahlkreisen. Hier war das Nein die einzige freie Wahl für Viele, die dem Aufruf zum Fernbleiben unter wirtschaftlichem und behördlichem Druck nicht folgen konnten.[268]

Man mag es begrüßen, daß bloße Nichtbeteiligung diesen Volksentscheid scheitern ließ. Es ist aber nicht anzunehmen, daß die Gegner des "Freiheitsgesetzes", wäre es auf die Zahl der abgegebenen Nein-Stimmen angekommen, keine 5, 9 Millionen, also weniger als ein Siebtel der Stimmberechtigten hätten zum Nein aufrufen können. Auch dieser Volksentscheid zwingt deshalb nicht dazu, Mindestbeteiligunsvorschriften bei Volksentscheiden für unabdingbar zu halten.

Die unklare Grenzlinie verfassungsändernder Volksbegehren ist dagegen nicht der damaligen Regelung von Volksinitiativen anzulasten. Vor derartigen Fragen steht jede an eine geschriebene Verfassung gebundene Gesetzgebung.

(2) Der Volksentscheid über den Youngplan kann als Schulbeispiel

für eine Frage gelten, die die Bevölkerung nach der Herrschenden Lehre nicht entscheiden kann. Bedenken gegen die Zulassung von Geldgestzen treffen hier mit der Meinung zusammen, Volksentscheide dürften und könnten keine auswärtige Politik bestimmen.[269]

Das Abstimmungsergebnis beweist, daß die große Mehrheit des Volkes das "Freiheitsgesetz" durchschaut hat. Die Gegenpropaganda hat den trügerischen Inhalt des § 3 ebenso allgemein verständlich aufgezeigt, wie die Gegenstandslosigkeit der §§ 1 und 2 und die Infamie des § 4 offenkundig waren. Das Ergebnis des Volksbegehrens und des Volksentscheids führt gegen die außenpolitische Urteilsfähigkeit der Volksmassen selbst in jener Zeit keinen Beweis.

Man mag weiter fragen, ob die Bevölkerung die Vor- und Nachteile des Youngplans abzuwägen verstanden hätte, falls es darauf wirklich angekommen wäre. Hiernach ist aber nur im Vergleich mit der außenpolitischen Entscheidungsfähigkeit des Parlaments zu fragen, soll auswärtige Politik nicht erklärtermaßen der unkontrollierbaren Macht selbstherrlicher Sachverständiger und Geheimdiplomaten überlassen bleiben. Es ist kein Grund für die Annahme ersichtlich, die Reichstagsabgeordneten hätten hier andere Maßstäbe und Kenntnisse besessen und beachtet, als sie der Öffentlichkeit zugänglich waren.

Die Vorgänge um das Zustandekommen des Youngplans können den Glauben an einen über politische Machtkämpfe erhabenen Sachverstand kaum festigen. Die beiden deutschen Hauptsachverständigen der Pariser Konferenz haben ihre Interessenabhängigkeit nicht verleugnen können. Hinter Vöglers Rücktritt stand der Einfluß ultrarechter Schwerindustrieller, und Schachts Memorandum gegen den von ihm selbst ausgehandelten Plan sollte allenfalls seinem eigenen Ehrgeiz dienen.

(3) Die große Mehrheit der Bevölkerung hat die Volksinitiative der Faschisten und ihrer Handlanger verworfen. Diese Volksinitiative brachte keine "Prämie auf Demagogie", sondern eine "schwere Niederlage" der äußersten Rechten.[270] Trotz der beispiellosen Propaganda Hitlers und Hugenbergs, trotz dem Druck der Großgrundbesitzer, trotz der weithin aufklärungs- und demokratiefeindlichen, militaristischen und nationalistischen Haltung von Bauern und Kleinbürgertum, trotz der zunehmenden Not, Verbitterung und Empörung brachten 'Nationale Opposition' samt Geldgebern zwei Monate nach dem Schwarzen Freitag nicht einmal halb soviel Menschen an die Stimmurnen, wie die beiden Arbeiterparteien im vergleichsweise ruhigen Jahr 1926. Im Volksbegehren errechten sie nicht einmal ein Drittel der damaligen Zahl von Unterschriften.

Viele sehen die politische Bedeutung der Volksinitiative darin, daß der Nationalsozialismus "hier zum ersten Male Salonfähigkeit und politisches Gewicht erlangte".[271] Sie habe "für die lange verachtete NSDAP neue Zugänge zu Gesellschaftskreisen und zu Geld- und Einflußmitteln" geöffnet.[272] Dieser Bedeutung der 'Nationalen Opposition' diente die Volksinitiative aber nur zum äußeren Anlaß. Man wird nicht durch Volksentscheid salonfähig. Die damals einsetzende Unterstützung Hitlers durch Industrielle hing nicht davon ab, daß diese einem Volksentscheid gegen den Youngplan zum Erfolg hätten verhelfen wollen. Nationalsozialistische Stimmenzahlen allein, zuerst in den Kommunalwahlen des Jahres 1929, konnten nur das Mißtrauen der herrschenden Klasse wecken. Man wurde erst dann "leutselig, als sich Hitler als ein brauchbarer 'Trommler' gegen Gewerkschaften und System erwies."[273] Niemand fragte danach, ob die Massen hinter diesem Trommler nur zu Wahlen oder auch zu Volksentscheiden marschierten. Nach dem Scheitern des Volksentscheids fanden sich andere Anlässe, und unter einer Verfassung ohne Volksrechte hätten sich andere von vornherein

finden lassen. Die 'Nationale Opposition' sammelte sich ohne Anlaß zwei Jahre später in der Harzburger Front und zuletzt in der von Deutschnationalen, Stahlhelm, Nationalsozialisten und sogenannten unabhängigen Fachleuten gebildeten Regierung Hitler. Es besteht kein Grund für die Annahme, der Nationalsozialismus wäre ohne die Volksrechte der Weimarer Reichsverfassung nicht oder auch nur später an die Macht gelangt. Hitler wurde Reichskanzler, nachdem die Reichstagswahl vom 6. November 1932 seine Partei mehr als zwei Millionen Stimmen gekostet hatte.

Zu fragen bleibt, wie weit die Volksinitiative den Anstieg nationalsozialistischer Stimmenzahlen vom 20. Mai 1928 bis zum 14. September 1930 auf fast das Achtfache schon erkennen läßt.[274] Insbesondere ist zu fragen, wie weit sie den damaligen Niedergang deutschnationaler Stimmenzahlen wiederspiegelt; denn dieser bildete eine der wichtigsten ausgrenzbaren Bedingungen für die Zunahme nationalsozialistischer Stimmen. Schließlich ist nach einer möglichen Bedeutung der Volksinitiative für die allgemeine Zunahme ultrarechter Stimmen von rund fünf auf fast neun Millionen in jenen zwei Jahren zu fragen. Eine Korrelationsrechnung mit den Ja-Stimmen zum Volksentscheid in den 35 Reichstagswahlkreisen ergibt folgende Zahlen:[275]

A. Die Ja-Stimmen zum Volksentscheid korrelieren mit der Zunahme nationalsozialistischer Stimmenanteile in den 35 Reichstagswahlkreisen von 1928 bis 1930 mit R = + 0,62. Das ist eine deutlich signifikant positive Korrelation. Der Volksentscheid folgte somit weitgehend dem damaligen Trend zum Nationalsozialismus. Die Korrelation ist aber, da kein Schluß von Korrelation auf Kausalität zulässig ist, nicht hoch genug, um den Umkehrschluß als Hypothese zu stützen, die Volksinitiative selbst habe diese Entwicklung mit bewirkt.

B. Die Ja-Stimmen zum Volksentscheid korrelieren mit der Abnahme deutschnationaler Stimmenanteile mit R = - 0,55. Das ist eine signifikant negative Korrelation. Der Volksentscheid kann danach zum Niedergang der Deutschnationalen auf Kosten des Nationalsozialismus nicht erkennbar beigetragen haben. Die Korrelation erlaubt aber wiederum nicht den Umkehrschluß, daß die Volksinitiative diese Entwicklung verzögert habe.

C. Die Ja-Stimmen zum Volksentscheid korrelieren mit der allgemeinen Zunahme deutschnationaler und nationalsozialistischer Stimmen zusammen mit R = + 0,03. Eine statistisch nachweisbare Korrelation zwischen dem Zuwachs ultrarechter Stimmen in jenen zwei Jahren und den Ja-Stimmen zum Volksentscheid besteht mithin nicht. Folglich besteht auch kein überprüfbarer Grund für die Annahme, die faschistische Volksinitiative habe beigetragen zur damals wachsenden Stärke der äußersten Rechten unter den Volksmassen.

(4) Die Volksinitiative zum "Freiheitsgesetz" läßt sich als ein Grenzfall möglichen Mißbrauchs politischer Rechte werten. Die Gelegenheit war diesem Mißbrauch so günstig wie nur möglich. Er brachte der 'Nationalen Opposition' eine Niederlage. Dieser Fall zeigt, daß Volksinitiativen nicht leichter mißbrauchbar sind als jedes andere politische Recht und jede andere verfassungsrechtliche Regelung. Mißbrauchsgefahr, das beweist Hitlers und Hugenbergs Scheitern am 22. Dezember 1929, rechtfertigt die Abschaffung der Volksrechte nicht.

Der Nationalsozialismus konnte zwar die für jede faschistische Herrschaft unabdingbare Gefolgschaft vieler Millionen, nicht aber in freien Wahlen und Abstimmungen die Mehrheit des Volkes gewinnen. Volksrechte erwiesen sich als unbrauchbares Werkzeug

für eine faschistische Machtergreifung . Der Faschismus bekam die Staatsmacht nicht vom Volk und nicht durch Volksentscheid.

3. 4

Die Volksinitiative zur Auflösung des preußischen Landtags im Jahre 1931 [276]

(1) Preußischer Ministerpräsident war seit dem November 1921 mit nur einer kurzen Unterbrechung der Sozialdemokrat Otto Braun. Seit dem Jahr 1925 bildeten die Parteien der 'Weimarer Koalition' - Sozialdemokraten, Deutsche Demokraten und Zentrum - die Regierung. Sie verfügte nach der Landtagswahl vom 20. Mai 1928 über eine Mehrheit von 229 der 450 Landtagssitze. Die Reichstagswahl vom 14. September 1930 hatte den ersten großen Erfolg der Nationalsozialisten gebracht. Die Parteien der Weimarer Koalition hatten zwar nur wenig Stimmen verloren; aber nach den Ergebnissen im Gebiet Preußens würden sie dort ihre absolute Mehrheit nicht halten können. Ein Vergleich der Stimmenzahlen für die wichtigsten Parteien in Landtagswahl und Reichstagswahlen im Bereich Preußens zeigt folgendes Bild:[279]

	Wahlen vom 20. 5. 1928 zu Landtag	Reichstag	Reichstagswahl vom 14. 9. 1930
Abgegebene Stimmen	19 265 848	19 261 458	21 656 457
SPD	5 467 223	5 501 663	4 989 471
Zentrum	2 871 458	2 891 818	3 158 144
DDP	840 295	845 784	681 014
KPD	2 238 429	2 246 242	3 141 453
DVP	1 602 817	1 622 312	1 004 201
DNVP	3 276 432	3 302 325	1 968 667
NSDAP	552 673	355 060	3 967 927

Eine Landtagsauflösung hätte voraussichtlich den Sturz der Wei-

marer Koalition und einen Rechstblock auch in Preußen gebracht.

(2) Der Stahlhelm beschloß im Oktober 1930, ein Volksbegehren zur Landtagsauflösung zu verlangen und beantragte es am 4. Februar 1931.[280] Die Landvolkspartei unterstützte das Volksbegehren sogleich.[281] Auch die Nationalsozialisten schlossen sich bald an, ebenso die Wirtschaftspartei und sechs Splitterparteien.[282] Allerdings scheinen diese Gruppen ziemlich getrennt voneinander ihre Propaganda getrieben zu haben.[283]

Die Deutschnationalen zeigten zunächst wenig Interesse.[284] Viele von ihnen mochten die Lehre der Septemberwahl 1930 verstanden haben, daß ihre Zubringerdienste zu den Nationalsozialisten ihnen den Untergang bereiteten. Hugenberg aber sah nur, daß das Volksbegehren sich gegen Die richtete, die er für Marxisten hielt.[285] Folglich beteiligte er die Partei am Volksbegehren und verlor bei der nächsten Landtagswahl ein Drittel seiner Stimmen.

Auch die Volkspartei unterstützte das Volksbegehren.[286] Man mag darauf verweisen, daß sie seit 1925 nicht mehr an der preußischen Regierung beteiligt war. Sie war aber nach wie vor die Partei des Großkapitals.[287] Die innerparteiliche Opposition gegen das Volksbegehren kam von nichtindustriellen Liberalen.[288] Die Haltung der Volkspartei zur preußischen Landtagsauflösung bietet einen weiteren Beleg zur Antwort auf die Frage, wer Hitler zur Macht verhalf.

Die Behörden scheinen die Propaganda für das Volksbegehren zuweilen behindert zu haben.[289] Allerdings herrschten damals schon Straßenschlachten. Auch versuchten die Ultrarechten, das Volksbegehren durch Erpressungsversuche voranzutreiben. So verkündete der Stahlhelm, die Unterschriftslisten würden ihm nach Schluß des Verfahrens zurückgegeben, und dann werde man sich für spä-

ter merken, wer nicht unterschrieben habe.[290] Auch mit Fälschungen arbeitete man gelegentlich.[291] Für die Propaganda des Stahlhelm mag ein von Seldte und Duesterberg unterzeichneter Aufruf zum Beispiel dienen.[292] Dort ist die Rede vom Kampf gegen "das System" mit einem Mittel des Systems, von der Befreiung des preußischen Geistes vom Druck des Marxismus und von den "alten preußischen Tugenden": Angriffswille (!), Opfermut und Zähigkeit.

Im Volksbegehren vom 8. bis 21. April 1931 trugen sich 5 955 996 von 26 399 885 oder 22,6 % der Stimmberechtigten ein.[293] Das nach preußischem Recht erforderliche Fünftel war damit um rund 600 000 Stimmen überschritten. Der Landtag lehnte die - nach damaligem Recht zulässige - Selbstauflösung ab. Die Gegner der Landtagsauflösung riefen dazu auf, der Abstimmung fernzubleiben.[294]

Die Kommunisten hatten es bis dahin abgelehnt, den "Volksbetrug" zu unterstützen, der nur dem Ziel diene, "der Blutherrschaft der faschistischen Diktatur den Weg zu bereiten".[295] Noch in der Roten Fahne vom 21. April 1931 lehnte Thälmann ein gemeinsames Vorgehen mit der äußersten Rechten "selbstverständlich" ab.[296] Am 22. Juli änderte die KPD ihre Haltung und versuchte das Volksbegehren zum "roten Volksbegehren" zu erklären. Thälmann suchte diese Wendung in einer Rede damit zu rechtfertigen, daß die preußische Regierung das stärkste Bollwerk der Brüningdiktatur sei.[297] Die "Übernahme der Führung des Volksentscheids" werde die Klassengegensätze außerordentlich verschärfen.

> "Wir werden unseren Einbruch in die Sozialdemokratie erweitern und die innere Gärung in dieser Partei beschleunigen. Wir werden tiefe Breschen in die Hitlerfront schlagen. Wir werden als Partei der proletarischen Revolution unsere Reihen stärken, die Masseninitiative beleben und den revolutionären Klassenkampf steigern.

Das alles wird uns gelingen!"

Für die Gründe dieser Schwenkung gibt es widersprüchliche Darstellungen.[298] Flechtheim behauptet, Heinz Neumann habe die Verschärfung der politischen Krise für die KPD nutzen wollen. Er habe auf die Kader des Roten Frontkämpferbundes und auf kommunistische Offiziere vertraut und hauptsächlich Remmeles Zustimmung gefunden:[299]

> "Thälmann war einer der wenigen, die immerhin spürten, daß es sich hierbei um ein gefährliches Abenteuer handele. Da er aber nicht imstande war, seine Bendenken politisch überzeugend vorzutragen, ging er angeblich in seiner ohnmächtigen Wut zu einem tätlichen Angriff auf Neumann über. Das kostete ihn den Rest der Sympathien und das ZK entschied sich fast einstimmig für die Teilnahme am Volksentscheid."

Die vom Institut für Marxismus-Leninismus beim Zentralkomitee der SED herausgegebene "Geschichte der deutschen Arbeiterbewegung" stellt die "folgenschwere Fehlentscheidung" ausführlich und sehr anders dar.[300] Thälmann und die Führung der KPD hätten damals die Einheitsfront mit den Sozialdemokraten angestrebt. Das ZK habe "einhellig und entschieden" die Teilnahme an der Volksinitiative abgelehnt. Heinz Neumann habe seine abweichende Meinung im ZK verschwiegen und in einem Brief an das Exekutivkomitee der Komintern (EKKI) "abenteuerliche Vorstellungen von den Perspektiven des Klassenkampfes" vertreten. Dem Volksentscheid stehe der sichere Sieg in Aussicht, die KPD werde bei der kommenden Landtagswahl alle anderen Parteien überflügeln, große Teile der Naziwähler würden sich Hitler ab- und ihren alten Parteien wieder zuwenden, der Volksentscheid werde eine "Verschärfung der Gesamtsituation" herbeiführen und zur "Zertrümmerung des preußischen Regierungs- und Polizeiapparats" führen. Im EKKI hätten sich Manuilski und andere führenden Funktionäre, "die die Lage realistisch einschätzten", nicht durchsetzen können.

Stalin habe sich, ebenso wie Molotow, für die Teilnahme am Volksentscheid eingesetzt. Die Politkommission des EKKI habe deshalb gegen den Beschluß des Politbüros des ZK der KPD Einspruch erhoben und die KPD aufgefordert, "endlich ihre Haltung zu ändern". Die Darstellung der SED zieht aus den Vorgängen den Schluß:

> "Die Teilnahme am Volksentscheid stand im Widerspruch zur Entwicklung der antifaschistischen Politik der KPD. ... Die Lage, in die die KPD dadurch geriet, erschwerte es ihr, die Aufgabe zu lösen, die Ernst Thälmann als die wichtigste bezeichnete: Die Kluft zwischen solzialdemokratischen und kommunistischen Arbeitern zu überbrücken."

Das "Rote Volksbegehren" war danach die abenteuerliche Folge der volksfrontfeindlichen Sozialfaschismustheorie und der zentralistischen Abhängikeit der KPD von der stalinistischen Komintern.

Die preußische Regierung erließ kurz vor dem Volksentscheid eine in der Form sehr scharfe, inhaltlich aber ziemlich nichtssagende Kundgebung.[301] Aufgrund einer Notverordnung verpflichtete sie alle Tageszeitungen, sie in Fettdruck auf der ersten Seite zu bringen.[302] Auch Liberale mißbilligten diese Maßnahme.[303] In einer juristischen Fachzeitschrift wurde allerdings, vielleicht vorsorglich im Blick auf die nahe Zukunft, unverhohlen zugegeben, daß man keineswegs gegen den auf Zeitungen ausgeübten Zwang protestiere; denn die Regierung habe das Recht, ihren Standpunkt darzustellen.[304] Empörung müsse allein der Inhalt der Kundgabe hervorrufen, der "jede staatsmännische Sachlichkeit vermissen ließ". Am Tag nach dem Volksentscheid wurde die Notverordnung geändert.[305]

Der Volksentscheid vom 9. August 1931 erbrachte nicht das nach preußischem Recht erforderliche Ja der Mehrheit aller Stimmberechtigten:[306]

Stimmberechtigt	26 587 672		
abgegebene Stimmen	10 425 635	=	39, 2 %
davon Ja	9 793 030	=	36, 8 %
Nein	389 155		
ungültig	243 450		

Der Volksentscheid erzielte also weniger als die über 11 Millionen Stimmen, welche die sämtlichen ihn unterstützenden Parteien bei der Septemberwahl 1930 innerhalb Preußens erhalten hatte. Er soll besonders in kommunistischen Wahlbezirken wenig Stimmen erhalten haben.[307] Viele kommunistische Wähler hätten danach die abenteuerliche und volksfrontfeindliche Schwenkung der Partei abgelehnt.

Am Abend des Volksentscheids erschoß ein Polizist einen demonstrierenden kommunistischen Arbeiter.[308] Am nächsten Tag wurden zwei Polizeioffiziere erschossen.

Der neue preußische Landtag wurde nach Ablauf der ordentlichen Wahlperiode am 24. April 1932 gewählt. Die Weimarer Koalition verlor die Mehrheit der Sitze, ohne daß die Rechte sie gewann. Der Landtag hatte vor der Wahl die Geschäftsordnung geändert, so daß der Ministerpräsident nur mit Mehrheit aller Stimmen gewählt werden konnte.[309] So blieb die Regierung Braun/Severing geschäftsführend im Amt.

(3) Der 9. August 1931 bestärkt die Lehre des 22. Dezember 1922. Trotz Not und Verbitterung, trotz nationalistischer und faschistischer Hetze, trotz der Macht von Gegenaufklärung und Autoritarismus, trotz Weltwirtschaftskrise und Straßenschlachten, und in diesem Fall trotz der Hilfe des ZK der KPD konnte der Nationalsozialismus die Volksrechte nicht erfolgreich für seine Zwecke nutzen.

Durch Notverordnung vom 20. Juli 1932 bestellte der Reichspräsident den Reichskanzler von Papen zum Reichskommissar für Preußen und ermächtigte ihn, die preußische Regierung des Amtes zu entheben.[310] Die Herrschenden, nicht die Massen haben den Preußenschlag geführt. Nicht am 9. August 1931 ist die Weimarer Koalition gestürzt, sondern am 20. Juli 1932. Die bürgerliche Demokratie scheiterte an den Mächtigen, nicht an Volksinitiativen.

3.5
Zusammenfassende Schlußfolgerung

Ein "tiefes Mißtrauen" gegen die Bevölkerung beherrscht, wie das Grundgesetz, so schon die Weimarer Verfassung.[311] "Die Vorliebe der Nationalversammlung für die unmittelbare Demokratie war eine vorwiegend theoretische, um nicht zu sagen: platonische."[312] Die beiden sozialistischen und kommunistischen Initiativen blieben eher symbolhafter Ausdruck denn wirksames Handeln. Doch beweisen die beiden faschistischen Initiativen, daß dieses Verfahren durchaus politischen Machtkampf austragen kann.

Das Scheitern dieser beiden Initiativen beweist zugleich, daß der Faschismus die Volksinitiative nicht einmal in der Zeit der Weltwirtschaftskrise für sich ausnutzen konnte. Volksinitiativen haben im Vergleich zur herrschenden Schicht nichts beigetragen zum Niedergang der Republik und zum Aufstieg des Nationalsozialismus.

Die verarmten, abhängig und unmündig gehaltenen, weithin verhetzten Volksmassen jener Zeit konnten durch Volksinitiativen so wenig wie durch Wahlen politische Mitbestimmung erlangen. Vor der Initiative ließen grundlegende politische Widersprüche sich aber deutlicher zu Bewußtsein bringen. Die Massenbewegung zur Fürstenenteignung zeigt in aller Schwäche doch die Möglichkeit, viele Millionen gegen den "Feind von rechts" auf die Straße zu

bringen. Trotz aller Brüchigkeit der Volksinitiativen jener Zeit hielt der verfassungsrechtliche Gutachter des Parlamentarischen Rates, Richard Thoma, sie nach diesen Erfahrungen doch für "wertvolle Bürgschaften politischer Freiheit".[313]

Der immerhin einzige Versuch einer Volksfront blieb zwar unter den verfestigten Parteiapparaten zum Scheitern verurteilt. "Nevertheless the initiative was a potential instrument for correcting the petrified state of political and parliamentary life."[314]

4.
Nationalsozialismus
4.1
Die nationalsozialistische Staatsrechtslehre

Gegen Volksrechte wird eingewandt, die Nationalsozialisten hätten "immer wieder" Volksabstimmungen veranstaltet.[320] Unter nationalsozialistischer Herrschaft gab es aber Volksrechte nicht einmal dem Scheine nach. An die Stelle des Volksentscheids trat nach dem maßgeblichen Lehrbuch über das "Verfassungsrecht des Großdeutschen Reiches" die Volksbefragung.[321] Volksbegehren gab es überhaupt nicht und konnte es nicht geben. Denn der Volkswille verkörperte sich im Führer. Dieser allein konnte die "Einheit und Übereinstimmung" zwischen dem von ihm verkörperten "objektiven Volkswillen" und "der in den Volksangehörigen lebenden subjektiven Volksüberzeugung" dadurch zur Schau stellen, daß er "die lebenden Volksangehörigen" zu einer Abstimmung aufrief.[322] Deutlich wurde betont, daß der Führer sein Herrenrecht dem Volk damit nicht abgab:[323]

> "Die Abstimmung hat vielmehr den Sinn, das gesamte lebende Volk für ein vom Führer aufgestelltes politisches Ziel aufzurufen und einzusetzen. ... Diese Volksabstimmung ... wird angewandt, um die völlige Einigkeit zwischen Führer und Volk in den Lebensfragen der Nation öffentlich zu bekunden. ...

Die Volksabstimmung gibt dem Volke die Gelegenheit, ein vertrauendes Bekenntnis zum Führer und zu seinen politischen Entscheidungen abzulegen. Aber sie beeinträchtigt den Führergedanken nicht durch Restbestände des überwundenen Mehrheitsprinzips und stellt keine Beschränkung der gesetzgebenden Gewalt des Führers dar."

Diese Herrschaftsbestätigung wird vom Volksentscheid auf Volksbegehren ausdrücklich abgegrenzt:[324]

" Dieser Volksentscheid war praktisch so eingerichtet, daß er nur zum Kampf gegen die Regierung verwandt werden konnte. Er war ein Instrument der Opposition gegen die Reichsleitung. ... Im völkischen Reich kann es kein eigenes, zu Zwecken der der Opposition gegen die Führung organisierter Verfahren geben; daher ist auch der Volksentscheid auf Volksbegehren ausgeschlossen."

Den Grundgedanken des Führerstaats entspreche es, wenn sie die Volksbefragung auf eine schon vollzogene Maßnahme beziehe:[325]

"Denn der Sinn der Abstimmung ist ja gerade nicht, daß das Volk von sich aus entscheidet, sondern daß es sich zu den Entscheidungen des Führers vertrauend bekennt."

Alle drei bisherigen Abstimmungen hätten deshalb schon vollzogene Maßnahmen getroffen. Sehr deutlich wurde noch unterstrichen, daß der Führer an das Ergebnis einer solchen 'Abstimmung' nicht gebunden sei.[326]

Es besteht kein Anlaß, die vorstehenden Darlegungen wissenschaftlich nicht ernst zu nehmen.[327] Ihr Verfasser zählt zu den angesehensten Staatsrechtslehrern der Bundesrepublik.

4. 2

Die nationalsozialistischen Volksbefragungen

Unter nationalsozialistischer Herrschaft fanden im Reich drei

'Volksabstimmungen' statt.[329] Am 12. November 1933 sollen 93, 4 % Ja-Stimmen zum Austritt aus dem Völkerbund gezählt worden sein. In der gleichzeitig veranstalteten Reichstagswahl erhielt die nationalsozialistische Einheitsliste angeblich 92, 2 % der abgegebenen Stimmen. Am 19. 8. 1934 ließ Hitler sich die Übernahme des Reichspräsidentenamts mit 89, 9 % Ja-Stimmen bestätigen. Am 10. 4. 1938 sollen 99, 08 % Ja-Stimmen den Einmarsch in Österreich gebilligt haben. Diese 'Abstimmung' war gleichzeitig eine Reichstagswahl. Es gab nur einen Stimmzettel über "Volksabstimmung und Großdeutscher Reichstag" mit der Frage: "Bist Du mit der am 13. März 1938 vollzogenen Wiedervereinigung Österreichs mit dem Deutschen Reich einverstanden und stimmst Du für die Liste unseres Führers Adolf Hitler?" Für das Ja gab es einen großen Kreis unten in der Mitte, für das Nein einen kleinen in der Ecke des Stimmzettels.[330]

Zwei der drei nationalsozialistischen Volksbefragungen waren also mit Reichstagswahlen verbunden. Nur eine nationalsozialistische Reichstagswahl fand ohne solche Volksbefragung statt.[331] Die nationalssozialistische Herrschaft beweist somit gegen Volksentscheide nichts, was nicht ebenso gegen Wahlen gelten müßte. Volksbegehren, dies ist nochmals zu betonen, kannte sie sowieso nicht. Einwände gegen Volksrechte wegen faschistischer Mißbräuche erweisen sich damit als - unbewußt bleibende - Vorwände, die anders begründete Vorbehalte verhüllen.

5.

Westdeutschland nach dem Zweiten Weltkrieg

Kurz nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges fanden in deutschen Ländern zwei Volksentscheide statt. Sie zeigten die Bevölkerung gewillt, den Weg des demokratischen Sozialismus zu gehen:[333]

Ein Volksentscheid über die Enteignung ehemaliger Nationalsozialisten am 30. Juni 1946 in Sachsen ergab:[334]

Stimmberechtigt	3 676 441
abgegebene Stimmen	3 459 658
Ja	2 683 401
Nein	571 600
ungültig	204 627

Die beachtliche Zahl ungültiger und Nein-Stimmen spricht für die Freiheit dieses Volksentscheids.

Im Volksentscheid über die hessische Verfassung am 1. Dezember 1946 stand der Artikel 41 zur gesonderten Abstimmung. Bergbau, Schwerindustrie, Energiewirtschaft und Eisenbahnen sollten danach Gemeineigentum werden; Großbanken und Versicherungen sollten staatlich beaufsichtigt oder verwaltet werden. Die Stimmenzahl betrug:[335]

	Über die Verfassung	über Art. 41
Ja	1 156 710	1 081 124
Nein	350 358	422 159
ungültig	216 148	219 971

Bei der gleichzeitigen Landtagswahl erhielten zum Vergleich SPD und KPD zusammen knapp 858 000 Stimmen.[336] Die nordamerikanische Militärregierung verbot den Vollzug des Volksentscheids.[337]

Die Verfassung westdeutscher Länder aus den Jahren 1946 und 1947, auch die von Berlin und Nordrhein-Westfalen aus dem Jahr 1950,

lassen Volksinitiativen zu.[338] Zum Volksbegehren genügen allein in Bayern die Unterschriften eines Zehntels der Stimmberechtigten; alle anderen Länder verlangen ein Fünftel, Baden-Württemberg neuerlich ein Sechstel. Die norddeutschen Landesverfassungen aus den Jahren 1949 bis 1952 kennen die Volksinitiative nicht mehr.

Bayern und Hessen unterwerfen jede Verfassungsänderung dem Volksentscheid. In beiden Ländern ist - neben jeweils einer politisch unumstrittenen Änderung des Wahlverfahrens -[339] die Herabsetzung des Wahlalters wegen ihres Ergebnisses beachtenswert. Sie fand in Hessen im Jahr 1970 bei rund 40 % Stimmbeteiligung rund 885 000 Ja- gegen 542 000 Nein-Stimmen.[340] Auf dem Lande beteiligte sich teilweise mehr als die Hälfte der Stimmberechtigten, und der Anteil an Ja-Stimmen war etwas höher als in den Städten. In Bayern ergaben sich im gleichen Jahr bei rund 38 % Beteiligung 1, 4 Millionen Ja- gegen knapp 1, 2 Millionen Nein-Stimmen.[341] Mehr als 50 % Nein-Stimmen kamen vor allem in Niederbayern und einigen mittelfränkischen Kreisen zusammen. Für das Nein hatte hier wie in Hessen niemand außer der NPD geworben.

In Bremen kann die Bürgerschaft die Verfassung nur einstimmig ohne Volksentscheid ändern. In den drei bisherigen Fällen wurde so verfahren.[342]

In Westdeutschland außerhalb Bayerns hat es bisher nur zwei Volksinitiativen gegeben. Beide betrafen die gebietliche Neugliederung und scheiterten, weil sich außerhalb weniger von der Zusammenlegung betroffener Kreise niemand für die Sache interessierte.

Politisches Gewicht erlangte die Volksinitiative seit einigen Jahren in Bayern. Hier führten vier Volksbegehren zu zwei vom Volk durch Volksentscheid beschlossenen Gesetzen.

5.1
Die bayerischen Volksinitiativen

5.11
Bekenntnisschule

Art. 135 der bayerischen Verfassung bestimmte:

> "Die öffentlichen Volksschulen sind Bekenntnis- oder Gemeinschaftsschulen. Die Wahl der Schulart steht den Erziehungsberechtigten frei. Gemeinschaftsschulen sind jedoch nur an Orten mit bekenntnismäßig gemischter Bevölkerung auf Antrag der Erziehungsberechtigten zu errichten.
>
> An den Bekenntnisschulen werden nur solche Lehrer verwendet, die geeignet und bereit sind, die Schüler nach den Grundsätzen des betreffenden Bekenntnisses zu unterrichten und zu erziehen."

In bayerischen Volksschulen waren im Schuljahr 1967/68:[361]

	kath.	ev.	andere	ohne "Bekenntnis"
Schüler	823 900	246 545	8 679	1 972
Lehrer	25 141	7 516	38	37

Es bestanden	kath.	ev.	Gemeinschafts-
Schulen	4 366	1 009	416
Klassen	20 456	3 752	4 499

Von den katholischen Schülern besuchten 89, 3 %, von den evangelischen 49, 6 % Schulen ihres "Bekenntnisses". In Oberbayern, keineswegs dem rückständigsten bayerischen Regierungsbezirk, gab es 67 Gemeinschaftsschulen, davon 51 in München, 46 evangelische und 1 080 katholische Bekenntnisschulen.[362]

Die westdeutsche Bevölkerung verlangte zunehmend Gemeinschaftsschulen. So wurden in Nordrhein-Westfalen im Frühjahr 1968 nach Elternabstimmungen von 1 307 neu errichteten Hauptschulen 71 als Bekenntnisschulen eingerichtet.[363] Nach einer Meinungsumfrage befürworteten im April 1964 von den Befragten 74 % die Gemeinschaftsschule.[365] Die Einführung der Gemeinschaftsschule in Baden-Württemberg hießen je 80 % der im Bundesgebiet und in Baden-Württemberg befragten gut.[366] Die bayerische FDP legte Ende 1966 rund 86 000 Unterschriften

für ein Volksbegehren vor, das durch Verfassungsänderung die Gemeinschaftsschule der Bekenntnisschule gleichstellen sollte.[367] Der Wortlaut dieses und der beiden folgenden Volksbegehren sowie Eintragungszahlen sind im Anhang mitgeteilt.

Die FDP hatte am 20. November 1966 bei der Landtagswahl 5,1 % der Stimmen erhalten und war nach einer - verfassungsrechtlich anfechtbaren -[368] Regel des bayerischen Rechts im Landtag nicht mehr vertreten, weil sie in keinem der sieben Regierungsbezirke ein Zehntel der Stimmen erhalten hatte.[369] Die Partei hatte nach dem Landtagswahlkampf "keinen Pfennig Geld mehr", um für das Volksbegehren zu werben.[370] Sie konnte weder Zeitungsanzeigen noch Plakate oder Postwurfsendungen bezahlen. Keine größere Organisation solidarisierte sich. Die Sozialdemokratie verweigerte jede Hilfe und zog "Gespräche mit den Kirchen" dem Volksbegehren unter dem Vorwand vor, dieses gehe nicht weit genug.[371] Auch die Gewerkschaften bewiesen Gleichgültigkeit.[372] Immerhin stellten die DAG und der GEW-Ortsverband München ihren Mitgliedern die Eintragung anheim.[373] Nach Beginn der Einzeichnungsfrist im Januar 1967 bildeten sich Bürgerkomitees, auch unterstützten nun einzelne Gewerkschaftsfunktionäre und verschiedene Ortsvereine der SPD das Volksbegehren.[374] Gegenpropaganda betrieb hauptsächlich der Klerus.[375] Der Erzbischof von Bamberg sprach vom "antikirchlichen Geist aus einem verschwunden Reich".[376]

Die Behörden bereiteten dem Volksbegehren "nur schwer zu überwindende Schwierigkeiten".[377] Viele Gemeinden legten die Listen zu spät aus. In einigen gingen sie verloren. In anderen warf man sie als Parteidrucksachen weg. Manche gaben sie vorfristig zurück. Es gab zu wenig Eintragungstellen. Die Eintragungsmöglichkeiten wurden unzulänglich bekanntgegeben. In München konnte man sich anstatt in den üblichen Wahllokalen nur in den kaum bekannten Bezirksinspektionen eintragen. Gelegentlich setzten Behörden nur Eintragungs-

zeiten innerhalb der Dienststunden fest und schlossen so die an feste Arbeitszeiten gebundene lohnabhängige Volksklasse aus. Innenminister und Landratsämter genügten ihrer Aufsichtspflicht nicht.

Das behördliche Verhalten spiegelt manchmal weniger gegenaufklärerische Schikanen, als die Folgen eben jener Schulverhältnisse, gegen die sich das Volksbegehren wandte. So bat der Bürgermeister von Batzenhausen um neue Einzeichnungslisten, weil "durch umschüten eines Tintenglas" die ihm "zugesanden" Listen "vollständig beschädigt" worden seien.[378]

Im Volksbegehren vom 2. bis zum 30. Januar 1967 trugen sich 625 464 von 6 717 225 oder 9, 3 % der Stimmberechtigten ein. Alle Großstädte außer München blieben unter dem erforderlichen Zehntel. Die kreisfreien Städte erzielten im Durchschnitt 11, 7 %, die Landkreise 8, 0 %. "Die Unzugänglichkeiten und Behinderungen in den ersten Tagen ... konnten nicht mehr aufgeholt werden, obwohl es in den Schlußtagen in vielen Fällen zu einem regelrechten Sturm auf die Eintragungslokale kam."[379]

Das rechtlich verlorene Volksbegehren siegte politisch. Es zwang die SPD zum Handeln und erreichte, was "zu erreichen über den rein parlamentarischen Weg beinahe hoffnungslos erschien."[380] Die SPD legte im Sommer rund 265 000 Unterschriften für ein auch von der FDP unterstütztes Volksbegehren vor.[381] Die christliche Gemeinschaftsschule sollte danach zur Regelschule werden und eine Bekenntnisschule nur auf Antrag eingerichtet werden. Die CSU versuchte sogleich, die kirchliche Macht in den Volksschulen durch ein Volksbegehren zu retten, das mit rund 567 000 Unterschriften beantragt wurde. Es sollte den bestehenden Verhältnissen im wesentlichen nur ein neues Etikett aufkleben.

Beide großen Parteien gaben jetzt viel Geld für Werbung aus; viele

Gewerkschaftler, Wissenschaftler und Andere unterstützen das Volksbegehren der SPD, Regierung und beide Kirchen das der CSU[382] Diese warb mit der falschen Behauptung, sie wolle im Gegensatz zur SPD Eine Schule für alle Kinder.[383] In Wahrheit wollte sie nach "Bekenntnissen" getrennte Klassen und staatlich bezahlte kirchliche Schulen.

In der Eintragungsfrist vom 3. bis 30. Oktober 1967 für das sozialdemokratische und vom 16. Oktober bis 13. November für das 'christlich-soziale' Volksbegehren gab es weniger Klagen als zuvor über behördliche Schikanen.[384] Es trugen sich von 6 717 225 Stimmberechtigten 863 916 oder 12, 9% für das Volksbegehren der SPD/FDP und 1 157 590 oder 17, 2 % für das der CSU ein.[385]

Die politischen Parteien begannen sogleich um ein Kompromiß zu handeln.[386] Nach der bayerischen Verfassung (Art. 74 Abs. 4) kann der Landtag einen eigenen Gesetzentwurf neben dem durch Volksbegehren verlangten zum Volksentscheid stellen. Er verabschiedete nach langen vertraulichen Verhandlungen mit den Kirchen einen solchen Entwurf nur gegen die Stimmen der NPD:[387]

> "Die öffentlichen Volksschulen sind gemeinsame Schulen für alle volksschulpflichtigen Kinder. In ihnen werden die Schüler nach den Grundsätzen der christlichen Bekenntnisse unterrichtet und erzogen. Das Nähere bestimmt das Volksschulgesetz."

Vor dem Volksentscheid warben Parteien, Kirchen und Lehrerverbände für dieses Kompromiß.[388] Die Parteien empfahlen ihren Anhängern, ihre eigenen im Volksbegehren angenommenen Entwürfe abzulehnen. Folgerichtig war unter der Bevölkerung jetzt das Interesse klein und die Verwirrung groß.[389]

Vor dem Volksentscheid wurde das Wahlgesetz geändert, um den Stimmberechtigten die Wahl zwischen mehreren Entwürfen zu er-

möglichen.[390] Jeder hatte jetzt zwölf Möglichkeiten: Man konnte einemEntwurf zustimmen und zugleich gegen beide, einen oder keinen der anderen stimmen; oder man konnte nur bis zu dreimal mit Nein stimmen.

Im Volksentscheid am 8. Juli 1968 erzielten bei einer Beteiligung von 41, 4 % und nur 3, 4 % ungültigen Stimmen die Entwürfe von:[391]

Landtag	2 024 233	gegen	87 546	Stimmen;
CSU	227 454	"	408 813	" ;
SPD/FDP	358 104	"	364 261	" .

Das Volk hat damit erstmals in Deutschland auf Volksbegehren im Volksentscheid ein Gesetz beschlossen. Die niedrige Zahl ungültiger Stimmen beweist, daß die große Mehrheit der Abstimmenden sich dem verhältnismäßig umständlichen Verfahren gewachsen zeigte. Die gegenüber Wahlen geringe Beteiligung spricht nicht gegen den Volksentscheid; denn das von den herrschenden Kräften ausgehandelte Kompromiß hatte die Entscheidungsfreiheit der Stimmberechtigten verwässert und so die politischen Widersprüche verwischt. Diese Volksinitiative hat trotzdem die weitest tragende landespolitische Entscheidung in Bayern seit dem Krieg und eine Grundforderung aufgeklärter Volksbildung durchgesetzt.

Der einzige seither erschienene Kommentar zur bayerischen Verfassung gibt der Staatsgewalt Hinweise zur Ausführung des neuen Verfassungsartikels.[392] Der Schulunterricht ist danach gemäß Art. 135 Satz 2 neuer Fassung gebunden an die "Bildungs- und Kulturwerte" dessen, was die Behörden für Christentum halten. Das sind die "ethischen Gebote" und die wesentlichen "Glaubensinhalte" der beiden herrschenden Kirchen "(wie die Existenz Gottes)". Dies gilt auch gegenüber nicht christlichen Schülern oder vielmehr gegenüber Schülern, deren Erziehungsberechtigte eine nicht 'christliche' Erziehung wünschen. Diese bilden angeblich eine verschwindende Minderheit, deren Interessen - wo Christen 'Rechte' beanspruchen, da

billigen sie Nichtchristen allenfalls 'Interessen' zu - zurücktreten müssen. Diese Rechtsansicht kann sich auf das Bundesverfassungsgericht berufen.[393]

"Für Lehrer an öffentlichen Volksschulen kann ... die Zugehörigkeit zu einem christlichen Bekenntnis gefordert werden."[394] "Dissidenten oder Atheisten" sind als Volksschullehrer in der Regel ungeeignet. Nur ganz ausnahmsweise können einzelne in neutralen Fächern geduldet werden. Schulleiter dürfen sie nicht werden. Überhaupt kann man sie nur an großen Schulen dulden, wo sie zwischen kirchlich gesonnenen Kollegen und Vorgesetzten eine ohnmächtige und genau überwachte Minderheit bleiben. So wird dafür gesorgt, daß jeden Schüler überwiegend "christliche" Lehrer erziehen. "Auf keinen Fall" dürfen "Dissidenten und Atheisten" Lehrer werden, die sich nicht den oben dargetanen Grundsätzen des Art. 135 Satz 2 der Verfassung zu unterwerfen bereit erklären "oder die gar für ihre Weltanschauung zu werben versuchen".

(3) Die Bürokratie kann sich eine fast unüberprüfbare Sabotage der Volksinitiative offenhalten. Sie zeigt damit die politische Grenze von Verfahren, die nur zu Grundsatzentscheidungen führen und über die daraus folgende Praxis keine Gewalt haben. An diese Grenze stoßen aber auch parlamentarische Grundsatzentscheidungen. Eine parlamentarisch beschlossene bekenntnisfreie Schule beispielsweise schließt bürokratische Schikanen gegen unabhängige Lehrer und politisch bewußte Schüler nicht aus. Die Geschichte der deutschen Sozialdemokratie hat gezeigt, daß auch eine gewonnene Wahl an dieser Schranke fortbestehender Machtverhältnisse von Bürokratie, Kirchen und anderen Gruppen scheitern kann. Der Fall des Panzerschiffs A bot hierfür ein sprechendes Beispiel. Bürokratischer Widerstand gegen die bayerische Volksinitiative zeigt aber zugleich die notwendige Bedingung dieses Verfahrens: Bürgerinitiativen gegen einzelne bürokratische Maßnahmen sind mit einem erfolgreichen Volksentscheid

nicht notwendig wegen des Auslaufens der Massenbewegung aussichtslos. Volksinitiativen ermöglichen danach gerade dann, wenn sie längerfristig die Bereitschaft zu Bürgerinitiativen und Gemeinwesenarbeit in Bewegung setzen, politische Mitbestimmung.

5.12
Rundfunkfreiheit

Die bayerische Landtagswahl am 22. November 1970 brachte der CSU die Mehrheit aller Stimmen.[395] Der Vorsitzende dieser Partei, Strauß, hat seine rundfunk- und fernsehpolitischen Ansichten deutlich herausgestellt.[396] Schon im Jahr 1963 hatte er gegenüber einer israelischen Zeitung eine "neue Definition der Pressefreiheit im Rahmen der nationalen Interessen" angeregt.[397] Im Landtagswahlkampf hatte er den Parteien SPD und FDP den "Radikalismus" von "sozialistischen Gleichmachern" vorgeworfen und damit den Umfang der nach seiner Rechtsauffassung noch erlaubten Meinungen verdeutlicht.[398]

Im Februar 1972 setzte die Landtagsmehrheit eine Änderung des bayerischen Rundfunkgesetzes durch.[399] Programmdirektoren und Hauptabteilungsleiter werden nur noch auf fünf Jahre und nur mit Zustimmung des Rundfunkrates eingestellt. Dieser darf Personalfragen nicht öffentlich verhandeln. Die Zahl seiner Mitglieder wurde von 41 auf 59, die der Vertreter des Landtags von 9 auf 21 erhöht. Davon entsandte die CSU 13.[400]

Das neue Gesetz wirkte sich sogleich aus.[401] Vorsitzender des Rundfunkrates wurde anstelle des für zu liberal geltenden früheren Sekretärs der Fuldaer Bischofskonferenz und erzkonservativen Prälaten Forster das stellvertretende Vorstandsmitglied der Allianz-Versicherungen Fritz, ein privater Freund Strauß. Er trat alsbald mit 'Personalvorschlägen' an den Intendanten heran.[402] Auch schritt er gegen eine Sendung des griechischen Fremdarbeiterprogramms ein,

die sich unfreundlich über die faschistische griechische Regierung geäußert haben soll. Die Allianz-Versicherung machte Geschäfte in Griechenland.[403] Einem sozialdemokratischen Redakteur wurde gedroht, ihn bei weiterhin 'einseitiger' Berichterstattung aus dem Rundfunk zu 'entfernen'.[404]

Das Gesetz fand scharfen Widerspruch in weiten Kreisen der Öffentlichkeit. Rafael Kubelik weigerte sich, seinen auslaufenden Vertrag als Chefdirigent des Sinfonieorchesters des Bayerischen Rundfunks zu erneuern. Ein "Bürgerkomitee Rundfunkfreiheit" gründete sich und erhielt Hilfe bei SPD, FDP, DGB, DAG, Schriftsteller- und Journalistenverbänden und zahlreichen Einzelnen.[405]

Das Komitee sammelte binnen einiger Tage in wenigen Städten 45 920 Unterschriften für ein Volksbegehren "Rundfunkfreiheit".[406] In die bayerische Verfassung soll folgender Artikel 111 a eingefügt werden:[407]

> "Hörfunk und Fernsehen werden ausschließlich von öffentlich-rechtlichen Anstalten betrieben. Die Anstalten werden von einem Rundfunkrat kontrolliert, der aus einem Vertreter der Staatsregierung, drei Vertretern des Senats, nach Maßgabe des Abs. 2 aus Vertretern des Landtags, sowie aus Vertretern der bedeutsamen weltanschaulichen und gesellschaftlichen Gruppen besteht. Der Anteil der Vertreter der Staatsregierung, des Senats und des Landtags darf ein Drittel nicht übersteigen.
>
> Der Landtag entsendet für je angefangene 20 Mitglieder seiner Fraktionen einen Vertreter aus deren Mitte. Die weltanschaulichen und gesellschaftlichen Gruppen wählen oder berufen ihre Vertreter selbst.

Der Artikel soll erstmals die weitgehende Unabhängigkeit des westdeutschen Rundfunks und Fernsehens von unmittelbarer staatlicher und wirtschaftlicher Macht verfassungsrechtlich schützen.

Gewerkschaften, sympathisierende Parteien, spontane Bürgerausschüsse und viele Einzelne arbeiten, spendeten und unterschrieben

Aufrufe für das Volksbegehren.[408] Die Aktionseinheit reichte schließlich von der DKP bis zur Katholischen Jugend.[409]

Behörden behinderten das Volksbegehren oft in der üblich gewordenen Weise.[410] Die Millionenstadt München öffnete nur 37 Eintragungslokale; Bamberg, eine Stadt von 70 000 Einwohnern, und andere größere Städte eins, manche Dörfer keins.[411] Im sozialdemokratisch verwalteten Nürnberg sollten die Eintragungslokale um 16 Uhr schließen und Erwerbstätige damit praktisch dem Volksbegehren fernhalten.[412] Das Bürgerkomitee erreichte diesmal, daß wenigstens die gröberen Mißstände rechtzeitig verschwanden.[413]

Der bayerische Rundfunk nahm keine Stellung. Die CSU ließ kurz vor Schluß der Eintragungsfrist verlauten, hier sollten "sozialistische Positionen" ausgebaut werden.[414]

Zum Volksbegehren im Frühjahr 1972 trugen sich mehr als eine Million oder 13, 9 % der rund 7. 250. 000 Stimmberechtigten ein.[415] In den Landkreisen unterschrieben durchschnittlich 10, 5 %, in den Städten 20, 7 %, in über 500 Dörfern niemand. Einzelergebnisse sind im Anhang wiedergegeben.

Die mit absoluter Mehrheit regierende CSU schloß nach hartem Widerstand und zähen Verhandlungen ein Kompromiß, das ihre fast völlige Niederlage nur symbolisch verhüllte.[416] Der nun zum Volksentscheid gestellte Landtagsentwurf enthielt im ersten Absatz Selbstverständlichkeiten und gewährleistete die "Ausgewogenheit" des Gesamtprogramms - nicht der Einzelsendung -. Im zweiten Absatz standen die Forderungen des Volksbegehrens.[417]

> "Die Freiheit des Rundfunks wird gewährleistet. Der Rundfunk dient der Information durch wahrheitsgemäße, umfassende und unparteiische Berichterstattung sowie durch die Verbreitung von Meinungen. Er trägt zur Bildung und Unterhaltung bei. Der Rundfunk hat die freiheitliche demokratische Grundordnung, die Men-

schenwürde, religiöse und weltanschauliche Überzeugungen zu achten. Die Verherrlichung von Gewalt sowie Darbietungen, die das allgemeine Sittlichkeitsgefühl grob verletzen, sind unzulässig. Meinungsfreiheit, Sachlichkeit, gegenseitige Achtung, Schutz vor Verunglimpfung sowie die Ausgewogenheit des Gesamtprogramms sind zu gewährleisten.

Rundfunk wird in öffentlicher Verantwortung und in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft betrieben. An der Kontrolle des Rundfunks sind die in Betracht kommenden bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Gruppen angemessen zu beteiligen. Der Anteil der von der Staatsregierung, dem Landtag und dem Senat in die Kontrollorgane entsandten Vertreter darf ein Drittel nicht übersteigen. Die weltanschaulichen und gesellschaftlichen Gruppen wählen oder berufen ihre Vertreter selbst.

Das Nähere regelt ein Gesetz."

Zum Volksentscheid am 1. Juli 1973 kamen nur 23, 3 % der Stimmberechtigten. Es bedurfte keine Kampfabstimmung mehr zum Sieg dieser Volksinitiative.

5.13

Folgerungen

(1) Die Volksinitiative hat sich als ein Verfahren erwiesen, das mehr als nur symbolischer Erfolg in allerdings begrenzten Streitfragen erbringen kann und unabhängigen Initiativen aus der Bevölkerung nicht nur der Form nach offen steht. Die Zusammenarbeit verschiedener Gruppen und Organisationen leistete im zweiten Fall Gewähr für Unabhängigkeit von Geldgebern. Im ersten Fall konnte sich die fast mittellose FDP im Ergebnis durchsetzen.

(2) Beide Fälle boten dem Vorwurf der "Prämie auf Demagogie" weniger Grund als fast jede parlamentarische Wahl. Im zweiten Fall gelang es überdies, für eine verhältnismäßig komplizierte, kaum unmittelbar greifbare Vorlage selbst in ländlichen Gebieten Bayerns deutlichen Widerhall zu finden.

(3) Die beiden ersten in Deutschland auf Volksbegehren durch Volks-

entscheid beschlossenen Gesetze gelten aufgeklärten und demokratischen Zielen. Sie bestätigen die Annahme, Volksinitiativen könnten zumindest punktweise verfestige Machtverhältnisse durchbrechen.

5. 2
Die Haltung der Parteien zu Volksinitiativen im Bund

5. 21
Parlamentarischer Rat[418]

Der Entwurf des Verfassungskonvents von Herrenchiemsee sah kein Volksbegehren, den Volksentscheid aber notwendig für jede Verfassungsänderung vor.[419] Im Parlamentarischen Rat wollte man zunächst untergeordnete Verfassungsänderungen erleichtern.[420] Deshalb sollte der Volksentscheid nur auf Verlangen eines Viertels der Mitglieder von Bundestag oder Bundesrat stattfinden.

Grundsätzlich befürworteten auch konservative Abgeordnete diese Einrichtung.[421] Bedenken erhob dagegen besonders der Sozialdemokrat Katz.[422] Er fürchtete Verschleppung, "Manipulation" und "Unruhestiftung". Man beschloß, Verfassungsänderungen auf gemeinsamen Antrag je eines Viertels der Mitglieder von Bundestag und Bundesrat zum Volksentscheid zu stellen.[423] Der zu redaktionellen Zwekken eingesetzte sogenannte Fünferausschuß, in dem nur die drei großen Parteien vertreten waren, legte dann dem Hauptausschuß einen Vorschlag zur dritten Lesung vor, der keinen Volksentscheid mehr vorsah.[424] Eine Begründung gab es nicht. Der Hauptausschuß nahm den Vorschlag ohne Debatte gegen eine Stimme an.[425] Auch das Plenum des Parlamentarischen Rates erörterte die Frage nicht mehr.[426]

Die Folgen dieser Entscheidung lassen sich kaum abschätzen. Die damals noch rüstungsfeindliche Sozialdemokratie hätte nach der im Hauptausschuß zunächst beschlossenen Fassung den Volksentscheid

gegen die Wiederbewaffnung anrufen können.[427] Es ist nicht sicher, ob die Mehrheit der Abstimmenden damals der Wiederaufrüstung zugestimmt hätte.[428] Vielleicht fiel im Parlamentarischen Rat eine der folgenschwersten Entscheidungen der westdeutschen Nachkriegsgeschichte, als ein zu redaktionellen Zwecken eingesetzter Ausschuß die Möglichkeit des Volksentscheids über Grundgesetzänderungen ohne Begründung strich.

Die Notstandsverfassung hat andererseits gezeigt, daß einschneidende Verfassungsänderungen mit Zustimmung aller im Bundestag vertretenen Parteien möglich sind. Der Volksentscheid auf Verlangen einer parlamentarischen Minderheit muß im Gegensatz zur Volksinitiative vor einem geschlossenen Machtkartell versagen.

Später wollte das Zentrum im Parlamentarischen Rat Volksinitiativen durchsetzen.[429] Es hoffte damit Bekenntnisschulen einführen zu können, die die erste erfolgreiche deutsche Volksinitiative zwanzig Jahre später im katholischen Bayern abschaffen sollte. Die großen Parteien lehnten den Antrag als zu unklar ab.[430] Die Kommunisten hatten allerdings schon früher einen genau ausgearbeiteten Entwurf vorgelegt.[431] Auch der Sozialdemokrat Menzel setzte sich für Volksrechte ein.[423]

Gegen Volksrechte sprach vor allem Theodor Heuß.[433] Er hielt sie nur in kleinen Gemeinwesen wie der Schweiz für anwendbar und vermißte für Westdeutschland einen "historischen Untergrund".[434] Die Volksinitiative sei "in der Zeit der Vermassung und Entwurzelung, in der großräumigen Demokratie die Prämie für jeden Demagogen".[435] Auch der Abgeordnete Katz befürchtete "in den jetzigen aufgeregten Zeiten" eine Erschütterung des Vertrauens in die repräsentative Demokratie. Dazu betonte er allerdings unzutreffend: "Wenn wichtige Fragen strittig sein sollten, wird die Auflösung des Bundestages herbeigeführt".[436] Die hinter diesen Begründungen stehende Furcht

um eine von politischen Eliten gewährleistete Ordnung läßt sich nach heutigem Kenntnisstand kaum halten. Schon damals warf der Kommunist Renner den großen Parteien vor, daß sie "kein Vertrauen haben zum demokratischen Gedanken, zur Kraft der Demokratie und daß Sie ferner eine hysterische Angst haben vor der direkten Form des Eingreifen des Volkes".[437]

Gegen "plebiszitäre Demagogie" errichtete man eine "parlamentarische Oligarchie".[438] Vom kaum zwei Jahre zurückliegenden hessischen Volksentscheid über die Sozialisierung war nicht die Rede.

5. 22
Die Volksbefragung zur atomaren Rüstung

Die atomare Rüstung war wichtigster Streitpunkt des Bundestagswahlkampfes im Jahr 1957.[439] Achtzehn Kernphysiker traten damals mit einem Aufruf an die Öffentlichkeit.[440] Die SPD gab die Losung aus: "Kampf dem Atomtod!" Die CDU hat die Frage im Wahlkampf "vertuscht".[441] Die Bundestagswahl vom 15. September 1957 brachte der CDU/CSU 50, 2 % der abgegebenen gültigen Stimmen.[442] Damals lehnte fast eine Zwei-Drittel-Mehrheit der Bevölkerung die atomare Bewaffnung der Bundeswehr ab. Auf die Frage "Sind sie dafür oder dagegen, daß die deutschen Truppen mit Atomwaffen ausgerüstet werden?", antworteten nach Meinungsumfragen von den Befragten:[443]

	1957		1958			1960
	April	Dezember	März	April	Juni	September
Dafür	17	19	15	17	21	23
Dagegen	64	64	69	65	63	49
unentschieden	19	17	16	18	16	28

Im April 1958 sprachen sich in einer Meinungsumfrage 52 % der Befragten für politische Streiks gegen die Atomrüstung aus, 31 % waren dagegen und 17 % unentschieden.[444]

Im Blick auf die Massenbewegung gegen Atomrüstung verlangte die

SPD im Frühjahr 1958 eine Volksbefragung.[445] Sie bestritt den Regierungsparteien das von ihnen beanspruchte 'Mandat' der Wähler zur atomaren Aufrüstung.[446] Der Abgeordnete Heinemann sagte:[447]

"Wir haben Sie hier immer wieder gefragt, was denn im September 1957 Ihre Erklärungen in bezug auf die atomare Bewaffnung gewesen seien. Darauf wird uns von Herrn Barzel geantwortet, daß keines Ihrer Werbemittel die atomare Bewaffnung ausgeschlossen habe. ... Was stand damals auf Ihren Plakaten? Was war damals aus Ihren Werbemitteln zu entnehmen

(Zurufe von der Mitte: Sicherheit für alle!)

für die Absicht, eine atomare Bewaffnung der Bundeswehr hier zu bejahen? Was stand in Ihren Wählerbriefen? Was haben Sie in Ihren Wahlreden gesagt? Gibt es unter Ihnen ... einen einzigen, der in einer seiner Wahlreden damals gesagt hat: Jawohl, ich werde mein Mandat dahin verstehen, daß ich eine atomare Ausrüstung der Bundeswehr zu bejahren gewillt bin! ? Gibt es ein solches Mitglied?

(Zuruf von der Mitte: Das ist doch Demagogie!)

Daß wir die Öffentlichkeit vor derartigen Absichten bei Ihnen gewarnt haben,

(Abg. Wehner: Für den nächsten Kriegsverbrecherprozeß!)

daß wir die Wähler gewarnt haben, das steht füglich fest.

(Zuruf von der Mitte: Hat aber nichts genutzt!)

Es geht um den Inhalt Ihres Mandates. Es geht darum, wie Sie mit Ihren Wählern umgegangen sind.

(Abg. Dr. Mommer: Die haben sich gehütet, von atomarer Ausrüstung zu reden!)

Wir stehen hier vor einer kompletten Wiederholung des Vorgangs von 1949. Bei der Bundestagswahl 1949 wurde hoch und heilig von allen abgestritten, daß es wieder eine Aufrüstung in Deutschland geben werde. Nachher erschien es Ihnen zweckmäßig, einen anderen Weg zu gehen. Daraus entstand ja mein Rücktritt.

(Zuruf von der Mitte: Und was hat der Wähler darauf gesagt?)

...
Ich habe damals gesagt:

Wo ein Wille zur Mitbeteiligung des Volkes vorhanden ist, gibt es auch Wege, um diese Mitbeteiligung aufzuschließen. Wir werden unser Volk nur dann demokratisch machen, wenn wir Demokratie riskieren. Wenn in irgend einer Frage der Wille des deutschen Volkes eine Rolle spielen soll, dann muß es in der Frage der Wiederaufrüstung sein."

Für die CDU/CSU nannte der Abgeordnete Barzel die "sogenannte" Volksbefragung einen "Anschlag auf die Demokratie", einen "Anschlag auf unseren demokratischen Rechtsstaat" und "unaufrichtig".[461] Er bezeichnete die Volksbewebung gegen die atomare Aufrüstung als kommunistisch und redete von "Illegalität" und von der "Sprache des Aufruhrs".[462] Volksrechte hielt Barzel für eine "Zerstörung der inneren Ordnung", für "Zügellosigkeit" und "innere Unordnung", die zu "Unordnung und Unruhe" führen und "ein Volk ins Unglück stürzen" könne.[463] Barzel machte die demokratischen Rechte der Weimarer Reichsverfassung für den Aufstieg des Nationalsozialismus verantwortlich.[464] Barzel nannte die Weimarer Republik entartet.[465] Er fragte die Sozialdemokraten: "Was ist eigentlich los bei Ihnen? Wie stehen Sie eigentlich zum Grundgesetz?"[466] Er betrachtete die Volksbefragung als einen Versuch, die Regierung zu stürzen und durch außenparlamentarische Aktionen das Parlament zu entmachten.

> "Unser Volk ist nach dem Grundgesetz stets in diesem Hause, in seinem Bundestag, präsent. Dieser Bundestag ist nach unserem Grundgesetz das präsente Volk mit vollem Entscheidungsrecht und voller Entscheidungspflicht für die Dauer der Wahlperiode und im Rahmen des Grundgesetzes."[467]

Verfassungswidrig ist damit jeder Nachweis, daß das Volk eine Regierungspolitik nicht billigt, sondern mit womöglich großer Mehrheit ablehnt. Diese Demokratie heißt "repräsentativ", weil sie jeden Versuch unterbindet, einer Entscheidung der herrschenden Gruppe den erklärten Willen des Volkes entgegenzuhalten. Eine herabgekommene Repräsentationsmetaphysik wird als schiere Machtideologie feilgeboten. Eine so verstandene freiheitliche demokratische Grundordnung muß Volksrechte verbieten.

Barzel und andere Redner der CDU/CSU behaupteten wiederholt, das Volk habe die atomare Rüstungspolitik in der Bundestagswahl gebilligt.[468] Gleichzeitig versuchten sie noch jetzt, die atomare Aufrü-

stung zur bloßen künftigen Möglichkeit herunterzuspielen.[469] Sie erklärten die zur Volksbefragung vorgeschlagenen Fragen für unklar, unaufrichtig und demagogisch und schlugen ihrerseits Scheinfragen vor, die der Abgeordnete Arndt einen Ausdruck von Menschenverachtung nennen konnte.[470]

Die Vertreter der Regierungsfraktionen beriefen sich immer wieder auf das Wort Theodor Heuß´ von der "Prämie auf Demagogie".[471] Sie sahen im Kampf gegen atomare Aufrüstung und um Volksrechte kommunistische Umtriebe.[472] "Volksbefragung ist der Weg zur Volksdemokratisierung".[473] Sie redeten von "Radikalisierung".[474] Die Bevölkerung nannten sie die "Straße".[475] Dazu der Abg. Blachstein (SPD):[476]

> "Gewiß, wir meinen, daß es in dieser Situation notwendig ist, das Volk auf die Straße zu rufen. Wir haben auch weder die Furcht, noch den Abscheu, den Sie vor der Straße haben. Ich Ich mag die Leute auf der Straße, auch wenn es viele sind. In unserer Geschichte hat die Straße sehr viel weniger Unheil angerichtet als zum Beispiel der Herrenclub!"

Man behauptete, das Volk könne "kompliziertesteste ethische, außenpolitische, strategische und technisch-physikalische Probleme durch simple Formulierungen in ganz vereinfachter Weise" nicht beantworten.[477] Die gestellte Frage war allerdings einfach und eindeutig: Sollte die Bundeswehr mit atomaren Waffen ausgerüstet und sollten solche auf westdeutschen Boden gelagert werden oder nicht? Die zahlreichen Aufrufe von Naturwissenschaftlern, Schriftstellern und Pfarrern beweisen, daß weder Fachleute noch Vertreter des sogenannten Geisteslebens das Volk hier für urteilsunfähig hielten. Der Bundestag hatte nach mehrtätiger, im Blick auf die Öffentlichkeit geführter und von der Öffentlichkeit stark beachteter Debatte - bei der die Opposition mit Billigung des Bundesverfassungsgerichts weniger Redezeit als die Mehrheit erhalten hatte -[478] über die atomare Bewaffnung Beschluß gefaßt.[479] Jetzt hieß es, die Volksbefragung richte sich nur an die "Leidenschaften des Volkes" und an das "dumpfe Gefühl".[480]

Die freien Demokraten lehnten die Volksbefragung politisch ab, betonten aber ihre Verfassungsmäßigkeit.[481] Der Bundestag lehnte nach mehrtägiger Debatte den sozialdemokratischen Antrag gegen die Stimmen aller andern Parteien bei Stimmenthaltung zweier FDP-Abgeordneter ab.[482]

Die Hansestädte und einige hessischen Gemeinden hatten inzwischen Volksbefragungen zur atomaren Aufrüstung beschlossen.[483] Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) erklärte diese für verfassungswidrig.[484] Tragender Grund des Urteils war die ausschließliche Zuständigkeit des Bundes für Außen- und Verteidigungspolitik. Die Länder wirken indessen im Bundesrat an der Gesetzgebung des Bundes mit. Der BVerfG führte deshalb aus, der Bundesrat stelle die Vertretung der Landesregierungen und nicht die des Volkes dar.[485] Deshalb seien zwar die Landesregierungen gegenüber den Mitgliedern des Bundesrats weisungsberechtigt; das Landesparlament "oder gar das Landesvolk" sei aber zu keinem "Hineinwirken in die Entscheidungen des Bundesrats befugt."[486] Wenn ein Landtag eine Landesregierung wegen ihres Verhaltens im Bundesrat abwähle, befasse sie sich nicht mit Bundesangelegenheiten. Wenn aber derselbe Landtag das Volk in derselben Sache nach seiner Meinung zum Verhalten derselben Landesregierung im Bundesrat fragt, dann greift er in die Zuständigkeit des Bundes über. Eine Volksbefragung, deren Ergebnis die Mitglieder des Bundesrats "zur Richschnur ihres Handelns im Bundesrat machen", ist nach diesem Demokratieverständnis verfassungswidrig.[487]

Das Verbot an das Landesvolk, auf irgend eine Weise das Verhalten 'seiner' Regierung im Bundesrat zu beeinflussen, findet weder im Text des Grundgesetzes noch in den Materialien des Parlamentarischen Rats eine Grundlage.[488] Das BVerfG hat hier neues Recht gesetzt.[489]

Behörden und Justiz hatten schon früher klargestellt, daß sogar private Volksbefragungen sich an der Grenze zur Staatsgefährdung bewegen. Die Bundesregierung erklärte am 24. April 1951 eine kommunistische Volksbefragung gegen Remilitarisierung und für einen Friedensvertrag für geeignet, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu untergraben.[490] Vereinigungen und Ausschüsse, die die Volksbefragung vornehmen wollten, wurden verboten.[491] Der Bundesgerichtshof verhängte gegen einen Kommunisten unter anderem wegen seiner Teilnahme an der Massenbewegung gegen atomare Aufrüstung mit Rücksicht auf seine durch nationalsozialistische Mißhandlung zerstörte Gesundheit "nur" drei Jahre Gefängnis.[492]

6.
Einzelne Einwände gegen Volksinitiativen

6.1
Politisch erhebliche technische Fragen

(1) Volksinitiativen können versuchen, Grundrechte zu beschneiden. Grundrechtseingriffe kann man aber an hohe Mehrheiten der abgegebenen Stimmen binden (Die Mehrheit der abgegebenen Stimmen gefährdet im Gegensatz zu der der Stimmberechtigten das Abstimmungsgeheimnis nicht). Das Grundgesetz schützt Grundrechte auch in den Artikeln 101 bis 104. Eine für Grundrechtseingriffe notwendig große Stimmenmehrheit begegnet deshalb auch dem verbreiteten Einwand, Volksinitiativen gefährdeten die Abschaffung der Todesstrafe.

(2) Das öffentliche Eintragungsverfahren zum Volksbegehren erschwert jede den Inhabern staatlicher Gewalt mißliebige Initiative. Dies gilt zumal in Zeiten, in denen unter scheinbar noch gewahrten Formen des Rechtsstaates die staatliche Gewalt jeden ungehorsamen Gebrauch demokratischer Rechte mit dem Ausschluß aus den wichtigsten gesellschaftlich wirkenden Berufen ahndet.[493] Ein Mindest-

maß von Schutz gewährt das dem schweizerischen Recht selbstverständliche private Sammeln von Unterschriften.[494]

(3) Zu niedrige Unterschriftsquoren zum Volksbegehren können dieses zum Druckmittel von Interessengruppen und zum Beiwerk für politische Randfragen entwerten.[495] Die Unterschriften eines Zehntels der Stimmberechtigten können dieser Gefahr steuern, wie die Geschichte der Weimarer Republik und der Bundesrepublik erweist. Dieses Erfordernis erübrigt zugleich die mit dem Stimmgeheimnis erwiesenermaßen unvereinbare Mindesbeteiligung zum Volksentscheid. Die bayerischen Fälle zeigen die Entbehrlichkeit einer solchen Bestimmung. Der Vergleich Bayerns mit anderen deutschen Ländern erweist auch umgekehrt, daß Volksbegehren auf Verlangen von mehr als einem Zehntel der Stimmberechtigten bloß auf dem Papier bestehen.

(4) Die oft gegen Volksinitiativen vorgebrachten heterogenen Abstimmungsmotive eignen auch parlamentarischen Grundsatzdebatten.[496] Die bayerischen Initiativen boten verschiedene Wahlmöglichkeiten. Gerade diese haben hier aber die politische Entscheidung beeinträchtigt. Der Zwang zur klaren Fragestellung kann das Verwässern von Leitentscheidungen erschweren.

(5) Kaum aufrecht erhalten läßt sich die früher gern vertretene Meinung, Volksinitiativen eigneten sich nur für kleine Staaten. Die politische Meinungs- und Willensbildung einer oder zwei Millionen Stimmberechtigter in Dänemark oder der Schweiz stellt keine grundlegend geringeren Anforderungen als bei vierzig Millionen Wahlberechtigten der Bundesrepublik. In der Schweiz waren im Frühjahr 1972 folgende bundesweiten Initiativen anhängig:[497]

Wasserverunreinigung,
Volkspension (2 Anträge),
Soziale Krankenversicherung,
Altersversorgung,
Rüstungskontrolle, und Waffenausfuhrverbot,

Überschall ziviler Flugzeuge,
Mitbestimmung,
Schwangerschaftsabbruch,
Zivildienst.

Keine dieser Fragen kann in einem Großstaat mit schlechteren Gründen als in einem kleinen, aber ebenfalls hochentwickelten Land zum Volksentscheid stehen. Auch die bayerischen Volksinitiativen betrafen bundesweit geltende Fragen. Es ist kein Grund ersichtlich, aus dem zwar sieben Millionen bayerische, nicht aber vierzig Millionen westdeutsche Wähler darüber sollten entscheiden können.

6. 2.
Einwände gegen einzelne Gegenstände von Volksrechten

6. 21
Fragen der internationalen Beziehungen

Der Beitritt zu übernationalen Organisationen unterliegt in Referendumsdemokratie regelmäßig dem Volksentscheid. Die vorliegenden Ergebnisse können die Willensbildung des Volkes gegenüber der von Parlamenten und Regierungen zu diesem Fragenkreis kaum in grundsätzliche Zweifel ziehen. Selbst eine Neigung zum Nein aus bloßem Mißtrauen gegen den Machtzuwachs ferner Organisationen findet ein sachliches Recht in der Tatsache, daß internationale Organisationen regelmäßig nicht einmal mehr der Form nach als demokratische Systeme betrachtet werden können. Im einzelnen lassen sich Bedenken gegen die Meinungsbildung in der norwegischen Volksbefragung zum Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften die sehr anderen und sehr klaren Ergebnisse in Irland und Dänemark gegenüberstellen.

Eine Gefahr, daß Volksmassen in Fragen internationaler Beziehungen eher als 'Verantwortung' tragende 'Staatsmänner' zu Entscheidungen neigen, die militärische Gewalt nach sich ziehen, läßt sich nicht aufweisen. Im Gegenteil, die neueren Kolonialkriege der Ver-

einigten Staaten oder die Wiederaufrüstung Westdeutschlands mußten von den verantwortlichen Parteien in den jeweiligen Wahlkämpfen verschleiert werden. Man kann heute die Möglichkeit nicht ausschließen, daß Abrüstungs- und Friedenspolitik sich an entscheidenden Punkten nur durch Volksinitiativen könnte durchsetzen lassen. Das Mißtrauen muß beide treffen, Völker und Regierungen: 'Verantwortung' tragende 'Staatsmänner' aller im Bundestag vertretenen Parteien besuchen mit Kreditangeboten und Militärshilfe Staaten, in denen die Folter herrscht; aber Elend und Terror in vielen Ländern bleiben auch der Volksmehrheit gleichgültig. Den vietnamesischen Völkermord begingen 'Verantwortung' tragende 'Staatsmänner'; aber die schweigende Mehrheit der Vereinigten Staaten feierte den Schergen von My Lai. Mark Lane's Conversations with Americans (New York: Simon & Schuster 1970) werden von den 'verantwortlichen' staatlichen Stellen ebenso wirksam verdrängt, wie von aufgeklärter Öffentlichkeit und fortgeschrittenen Sozialwissenschaften.[498]

6. 22
Geldgesetze

(1) Haushaltspläne sollen keiner Volksinitiative zugänglich sein, weil diese die gesamte staatliche Verwaltung lähmen könne.[499] Auch ein Parlament kann sich aber außer stande zeigen, einen Haushaltsplan zu verabschieden. Der größte Teil aller staatlichen Ausgaben hängt ohnedies nicht vom Haushaltsgestz ab (Art. 111 GG). Auch sind Regelungen möglich, die nur einzelne Titel dem Volksentscheid unterwerfen. Das schweizerische Finanzreferendum und die Praxis vieler nordamerikanischer Bundesstaaten beweisen, daß sich solche Initiativen durchführen lassen.

Das Verbot will im übrigen nicht dazu dienen, ungedeckte Mehrausgaben zu verhindern. So lief das Volksbegehren der CSU zur bayerischen Schulverfassung unter anderm darauf hinaus, den Staat verfassungsrechtlich zu Zahlungen an kirchliche Schulen zu verpflichten.[500]

(2) Abgabengesetze sollen von Volksbegehren ausgeschlossen sein, weil "der befragte Bürger nicht über den Schatten seiner Eigeninteressen springen wird".[501] Man werde immer genug Stimmen aus den Reihen der Betroffenen gegen jedes Steuergesetz zusammenbringen können.[502]

Im Jahr 1972 erbrachten die folgenden Steuern mehr als je 10 Mrd. DM (bei insgesamt 196 Mrd. DM Steuereinnahmen):[503]

Lohnsteuer	49, 8 Mrd.	DM
Umsatzsteuer	34, 1 "	DM
Einkommensteuer	23, 1 "	"
Mineralölsteuer	14,2 "	"
Gewerbesteuer	14, 9 "	"
Einfuhrumsatzsteuer	12, 8 "	"

Dagegen erbrachten beispielsweise

Vermögensteuer	3, 0 "	"
Kapitalertragsteuer	2, 2 "	"
Erbschaftsteuer	0, 5 "	"

Die Umsatzsteuer wird auf die Endverbraucher abgewälzt. Auch das geltende Einkommensteuerrecht dient in vielen Einzelregelungen nicht den Lohnabhängigen, sondern privater Akkumulation von Kapital.[504]

Die lohnabhängigen Schichten tragen die Hauptlast der Staatsausgaben. Max Weber nannte mit der ihm eigenen Geradheit als wahren Grund für das Verbot von Volksinitiativen über Abgabengesetze, sie ließen nichts anderes erwarten als "etwa progressive Einkommens- und Vermögenskonfiskationen und 'Verstaatlichungen'".[505]

(3) Volksinitiativen zur Beamtenbesoldung sollen "übertriebene Sparsamkeit der Bevölkerung" befürchten lassen.[506] Besoldungsregelungen seien regelmäßig Früchte mühsam ausgehandelter Kompromisse, aus denen man nichts herausreißen dürfe.[507]

Das Besoldungswesen ist undurchsichtig und irrational.[508] Einzelne Einstufungen lassen sich nicht einmal mehr vor dem inhaltlosen

Willkürbegriff des Bundesverfassungsgerichts rechtfertigen.[509] Das Besoldungswesen dient aber einer Lohndifferenzierung zum rechtfertigenden Vorbild, welche eins der wirksamsten Mittel ist, um lohnabhängige Massen untereinander in Konkurrenz zu setzen und Klassensolidarität zu zerschlagen.[510]

6. 3
Grundsätzliche kritischen Annahmen

Abschließend sind einige grundsätzliche Annahmen (Hypothesen) zu prüfen, die gegen eine demokratisierende und innovatorische Funktion von Volksinitiativen sprechen. Diese kritischen Annahmen tragen großenteils die Form verfassungstheoretischer Einwände, weil sie weithin vor dem Aufbau einer sozialwissenschaftlich arbeitenden Politikwissenschaft in der Staatsrechtslehre entwickelt wurden.

(1) Die tragende kritische Grundannahme, Volksinitiativen zahlten "die Prämie auf Demagogie", wird durch ihren bisherigen Gebrauch nicht gestützt. Der Begriff "Demagogie" wird zwar kaum präzisiert. Er läßt sich aber verstehen als eine - nicht notwendig bewußte - Einflußnahme auf die Stimmberechtigten durch Ansprechen irrationaler Motivationen, besonders durch das Aufpeitschen von Angst zu Haß gegen aufgebaute äußere Feinde, verstehen, besonders also durch Ansprechen von Vorurteilen und emotional besetzten, inhaltlich aber verzerrbaren Symbolen -; mag dies nun zielbewußt geschehen oder nicht. Als demagogisch wird vielfach schon eine politische Propaganda verstanden, die starken Gefühlen zum Ausdruck verhelfen und dadurch - wirklich oder vorgeblich - rational geplante Entscheidungsprozesse beeinflussen will. Die vier Volksbegehren der Weimarer Zeit beleuchten sowohl den Gebrauch des Begriffs "Demagogie", als auch seine Wendung zum Vorbehalt gegen Volksinitiativen.

Diese Initiativen scheiterten indessen jedesmal gerade an ihren nach

Ansicht ihrer Kritiker demagogischen Forderungen. Die nicht sehr genaue Faßbarkeit dieses Grundbegriffs erweist sich hier als Folge seines politischen Gebrauchs: Er dient weithin dazu, inhaltliche Parteinahme zu verdecken. Gegenüber faschistischen Initiativen bleibt der Begriff im übrigen ein äußerlicher, die Sache nicht treffender Ausdruck des "hilflosen Antifaschismus". Die neueren bayerischen Initiativen bieten der Annahme so wenig Grund wie die österreichischen Volksbegehren und die Volksbefragungen und Referenden in skandinavischen Ländern und Irland. Auch die klare Niederlage der Initiative gegen das Recht auf Ehescheidung in Italien läßt sich allenfalls von einem in der Sache unerbittlich klerikal parteinehmenden Standpunkt aus als Folge 'demagogischer' Volksverführung ansehen. In den USA sind zwar viele Referenden und Initiativen als irrational, von Emotionen und Angst und verstellenden Symbolen bestimmt und insofern als demagogisch beschrieben worden. Ihnen stehen jedoch genügend andere Fälle gegenüber, um ein überwiegend negatives Urteil der nordamerikanischen Politikwissenschaft auszuschließen. In den nordamerikanischen Bundesstaaten kann die Initiative kaum für anfälliger gegen 'Demagogie' gelten, als die allgemeine Wahl; und ihre Ergebnisse erscheinen nicht eindeutig weniger rational als die der Entscheidungsprozesse in Staatslegislaturen und Kommunen.

Es kann eins der best belegten Ergebnisse neuerer sozialwissenschaftlichen Forschungen gelten, daß allgemeine Wahlen sehr weit gehend den im Schlagwort 'Demagogie' angesprochenen Gefahren unterliegen. Niemand hat deshalb die Abschaffung von Wahlen gefordert. Die nur gegen Volksrechte gerichtete Annahme der Manipulierbarkeit gerät deshalb unter Ideologieverdacht. Die für die Abschaffung der Volksinitiative in Westdeutschland grundlegende Annahme muß als widerlegt gelten.

(2) Demagogieverdacht läßt sich enger und genauer in die Annahme fassen, der Bevölkerung fehle die zur Entscheidung verwickelter Fragen erforderliche Sachkunde. Initiativen und Referenden in den USA

stützen diese Annahme deutlich für solche Fälle, in denen technische Neuerungen von begrenzter politischer Tragweite einzuführen waren. In der Schweiz läßt sich umgekehrt beobachten, daß Volksentscheiden eine sehr eingehende und allgemein als sachgerecht anerkannte behördliche Aufklärungsarbeit voranzugehen pflegt.

Für politische Grundsatzentscheidungen muß diese Annahme von der weiteren ausgehen, ein wissenschaftlich überprüfbarer, von Machtinteressen unabhängiger Sachverstand leite die Gesetzgebung in solchen Grundentscheidungen. Jedes einzelne der bisher in Deutschland erhobenen Volksbegehren widerlegt diese Annahme. Der Volksentscheid zur Fürstenenteignung wurde, auch nach der Meinung kritischer sozialdemokratischer und liberaler Beobachter, nur deshalb notwendig, weil der juristische 'Sachverstand' sich als allzu fürstentreu und umso weniger republikanisch erwies. Im Streit um den Panzerschiffbau verbarg militärischer und außenpolitischer 'Sachverstand' rüstungs- und machtpolitisches Interesse. Im Fall des Youngplans verkörperten die beiden deutschen Hauptdelegierten zur Pariser Konferenz den dem Volke fehlenden 'Sachverstand': Schacht und Vögler -, ein schwankender, zwielichter und opportunistischer Vertreter des Finanzkapitals der eine; ein Freund früher Anhänger des Nationalsozialismus der andere. Im bayerischen Volksentscheid gegen Bekenntnisschulen setzte das Volk eine Grundforderung der Aufklärung gegen staatlich geschützte kirchliche Macht durch. Die Volksinitiative zur Rundfunkfreiheit stellte eine jedem erkennbare reine Machtfrage, vor die Sachverstand vorzuschützen niemand auch nur ernstlich versuchte. Schließlich betraf auch der italienische Volksentscheid zur Ehescheidung eine politische Grundentscheidung des Übergangs in eine säkularisierte, zunehmend aufgeklärte Gesellschaft.

(3) Die Kompromißfeindlichkeit des Initiativverfahrens legt die Annahme nahe, es könne eher folgenlosem Ausdruck von Unzufriedenheit als dem Durchsetzen politischer Forderungen dienen. Der Volks-

entscheid zur Fürstenenteignung, politisch wohl die schwerst wiegende der bisher ergriffenen Initiativen, stütz diese Annahme deutlich. Dem stehen zunächst viele Fälle gegenüber, deren Gegenstand einem Kompromiß unzugänglich war. Als Beispiel mag der Volksentscheid über die Ehescheidung in Italien dienen; entsprechendes gilt für die nordeuropäischen Referenden und Volksbefragungen über den Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften. In Bayern und Österreich finden sich Verfahren die Kompromisse zulassen; hier handeln aber allein die parlamentarischen Fraktionen das Kompromiß aus. Das Verfahren verliert dadurch an Bedeutung für die unmittelbare politische Mitbestimmung der Bevölkerung in einem besonders in Österreich nicht unerheblichen Maß.

In der Schweiz hat die Kompromißfeindlichkeit der Volksrechte deutlich dazu beigetragen, die Referendumsdrohung als Mittel des Aushandelns unter Interessengruppen zu benutzen. Die Volksrechte haben damit die Herausbildung der "Konkordanzdemokratie" mit bewirkt. Für diese Sonderentwicklung entscheidend war aber ersichtlich die leichte Zugänglichkeit der Volksrechte.

In Bayern hat sich besonders am Fall der Bekenntnisschule gezeigt, daß ein kompromißfreundliches Verfahren zum Verwässern der anstehenden Anträge führen kann. Solange die Initiative begrenzt bleibt auf die Korrektur parlamentarischer Entscheidungen in einzelnen Grundsatzfragen, kann die Kompromißfeindlichkeit deshalb nicht grundsätzlich die Annahme stützen, Initiativen eigneten sich nicht zum Erzwingen politischer Innovationen gegen den Widerstand von Regierung und Parlamentsmehrheit. Andererseits können die bisherigen Erfahrungen auch die entgegengesetzte Annahme nicht hinreichend bestätigen, der Zwang zu scharfen und kompromißlosen Fragen setze wirkungsvolle Gegengewichte gegen verfestigte oder handlungsunfähige Gesetzgebungsorgane. Immerhin gibt die Volksbewegung zur Fürstenenteignung dieser Annahme wenigsten soviel Grund, daß sie weiterer künftiger Prüfung offenstehen muß.

(4) Die Abhängigkeit der Initiative von politisch einflußreichen Gruppen kann zu der Annahme führen, sie könne sich zum oppositionellen Veto entwickeln und damit die Handlungsfähigkeit gewählter Staatsorgane lähmen. Die schweizerische Entwicklung zur "freundeinvernehmlichen" Integration ehedem oppositioneller Parteien kann diese Annahme stützen. Sie läßt sich aber für andere politische Systeme nicht belegen. In der Weimarer Zeit sind oppositionelle Initiativen im Ergebnis durchweg gescheitert. Das gleiche gilt für den italienischen Fall. In den USA haben einige Initiativen dazu geführt, Gesetze aufzuheben. Hier haben aber regelmäßig nicht oppositionelle Fraktionen, sondern außerparlamentarische, oft kleine und spontan entstandene Gruppen die Initiative ergriffen. Das ursprünglich mit dem fakultativen Referendum angestrebte Volksveto bleibt hier erkennbar, und das Verfahren hat weit weniger hemmendes Gewicht als das in der Bundesverfassung ausdrücklich vorgesehene Veto des Präsidenten. Deutliche Fälle oppositioneller Gegengesetzgebung bieten die bayerischen Initiativen. Sie zeigen indessen, daß die Initiative hier als Korrektur einer verselbständigten parlamentarisch gesicherten Macht wirkt, ohne die Handlungsfähigkeit von Regierung und Parlament zu blockieren. Im übrigen zeigen beide Fälle, daß sich die oppositionelle Funktion der Initiative von ihrer innovatorischen nicht trennen läßt.

(5) Die Abhängigkeit der Initiative von politisch ohnedies handlungsfähigen Organisationen legt weiter die Annahme nahe, daß sie nur scheinbar ein Verfahren unmittelbarer politischer Mitbestimmung der Bevölkerung an überregionalen Entscheidungen biete. Doch haben gerade die deutschen Initiativen gezeigt, daß mit ihrer Hilfe das Führungsmonopol der diese Organisationen beherrschenden Eliten durchbrochen werden kann. Im Fall der Fürstenenteignung zwang die machtlose KPD die wenig kommunistenfreundliche Führung der SPD, sich an die Spitze einer republikanischen Massenbewegung zu stellen. Die damals im bayerischen Landtag nicht vertretene FDP zwang noch im Scheitern ihres Volksbegehrens gegen die Bekenntnisschule die

SPD zum Handeln. Das unabhängige "Bürgerkomitee Rundfunkfreiheit" setzte Gewerkschaften und sozialliberale Opposition in Bewegung. Auch in den USA wurden politisch gewichtige Initiativen von unabhängigen Bürgerkomitees getragen. Dieser Fall blieb wegen der hohen Kosten hier allerdings ebenso die Ausnahme wie in der stark versäulten schweizerischen Verhandlungsdemokratie. Es läßt sich danach folgern, daß Initiativen zwar von einflußreichen Organisationen abhängen; daß politisch handlungsbereite Gruppen der Bevölkerung hier aber verherrschte Machtverhältnisse solcher Organisationen punktweise an entscheidenden Stellen durchbrechen und insofern zur Demokratisierung beitragen können.

(6) Neben oppositionellen politischen können auch außerparlamentarische Gruppen die Initiative ergreifen. Die bayerischen und italienischen Fälle rechtfertigen die Annahme, daß die Kirchen eine solche Einflußmöglichkeit in industrialisierten westlichen Ländern nicht mehr besitzen. Die Weimarer Zeit widerlegt klar die Annahme, faschistische Massenbewegungen könnten selbst unter für sie günstigen Umständen im Volksentscheid Mehrheiten auf ihre Seite ziehen.

Dem steht gegenüber der entscheidende Beitrag der Gewerkschaften zum Sieg der bayerischen Volksinitiative zur Rundfunkfreiheit. In hochindustrialisierten Gesellschaften bilden die Gewerkschaften regelmäßig die einzige politisch handlungsfähige Massenorganisation außerhalb der parlamentarischen Parteien. Damit läßt sich die Annahme aufstellen, in hochindustrialisierten Gesellschaften hingen politisch weitreichende Volksinitiativen als Gegenbewegungen gegen undemokratisch gewordene Staats- und Parteiapparate wesentlich von den Gewerkschaften ab. Diese Annahme würde zugleich die weitere bedingen, daß die Initiative, solange grundsätzlich demokratisch verfaßte und handlungsfähige Gewerkschaften bestehen, demokratischen und sozialen Zielen eher denn nationalistischen, gegenaufklärerischen und menschenfeindlichen Zwecken dienen könne.

Eine solche Annahme gestattet zwar keine Antwort auf die Frage, wie weit Volksinitiativen grundlegende gesellschaftliche Innovationen durchsetzen können und wie weit sie besonders der Demokratisierung des Gewerkschaftsapparats selbst dienen können. Vielleicht läßt sich aber nur wenig vergröbernd die Annahme rechtfertigen, Volksinitiativen seien ein mögliches Bindeglied der Gewerkschaften zu ihrem Anspruch auf Durchsetzung sozialer Demokratie.

(7) Die vorliegenden Ergebnisse nötigen zu fast resignierender Skepsis gegenüber der Annahme, Volksinitiativen könnten politische Mitbestimmung an zentralen Entscheidungen ermöglichen oder zumindest zur politischen Aufklärung beitragen. Für die Schweiz mag das letztere sich belegen lassen; aber weder hier noch in den USA hat der häufige Gebrauch der Initiative zu stärkerer politischer Teilnahme der Bevölkerung geführt. Einigen Grund mag die Annahme am Fall der Fürstenenteignung und an den bayerischen Initiativen finden; doch fehlen hier alle Grundlagen für nachprüfbare Aussagen.

Als widerlegt darf die Annahme jedoch in keinem Fall gelten. Für eine soziale Demokratie wiegt die Möglichkeit politischer Mitbestimmung zu schwer, um aufgrund der bisherigen Erfahrungen dieses bisher einzig verfügbare Verfahren unmittelbarer Demokratie für überregionale Entscheidungen aufzugeben. Die vorliegenden Fälle sprechen deutlich dafür, dieses Verfahren in seiner Vorläufigkeit und Vordergründigkeit dennoch offenzuhalten.

7.
Ergebnisse

Die von der Herrschenden Lehre vorgebrachten Einwände gegen Volksinitiativen halten der Prüfung nicht stand. Insbesondere haben sie dem Faschismus nicht einmal unter den für ihn günstigsten Bedingungen gedient.

Initiativen können aber nur punktweise verfestigte Machtverhältnisse durchbrechen und so dazu beitragen, politisches Bewußtsein gegen verinnerlichte Machtunterworfenheit zu setzen. Sie unterliegen bei häufigem Gebrauch der Gefahr, Werkzeuge in den Händen einflußreicher Organisationen zu bleiben. Als Verfahren für außergewöhnliche Grundsatzentscheidungen bleiben sie der Einzelforderung verhaftet und setzen deshalb leicht den bloßen Ausdruck des Protests an die Stelle wirksamen Handelns.

Politische Mitbestimmung an staatlichen Entscheidungen kann die Bevölkerung in diesem, im derzeitigen westlichen Verfassungsstaat einzig zugänglichen, Verfahren allenfalls bruchstückhaft erreichen. Die Möglichkeit läßt sich aber nicht ausschließen, daß Volksinitiativen durch den Zwang zum solidarischen Handeln Anlaß und Bindeglied werden können für Massenbewegungen auf dem Weg zu einem demokratischen Sozialismus.

ABGEKÜRZT ZITIERTE LITERATUR

Anschütz	G. Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reichs, 14. Aufl. 1933, Neudruck 1968.
Behemoth	F. Neumann, Behemoth, 2. Aufl. 1944, Neudruck 1967, Taschenbuchausgabe 1967 (gleiche Seitenzahlen).
Bracher I	K. D. Bracher, Die Auflösung der Weimarer Republik, 5. Aufl. 1971.
Bracher II	Ders., Die deutsche Diktatur, 1969.
Braun	O. Braun, Von Weimar zu Hitler, 3. Aufl. 1949 (Die 2. Aufl. ist ausdrücklich zitiert, wenn die 3. von ihr abweicht).
BT	Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Stenografische Berichte, zitiert nach Wahlperiode (römische Zahlen), Band und Seite; und Drucksachen, zitiert nach Wahlperiode, Band und Nummer.
Eyck	E. Eyck, Geschichte der Weimarer Republik, 1. Bd., 4. Aufl. 1962; 2. Bd., 3. Aufl. 1962.
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung.
Flechtheim	O. K. Flechtheim, Die KPD in der Weimarer Republik, 2. Aufl. 1971.
FR	Frankfurter Rundschau.
FZ	Frankfurter Zeitung (Zitate ohne Seitenzahl: S. 1)
GeschDtArbBew	Geschichte der deutschen Arbeiterbewegung, hgg. v. Institut für Marxismus-Leninismus beim ZK der SED, 4. Bd. 1966.
HA-Steno	Parlamentarischer Rat, Verhandlungen des Hauptausschusses Bonn 1948/49, 1950.
HbDtStR	Handbuch des deutschen Staatsrechts, hgg, v. G. Anschütz und R. Thoma, 2. Bde., 1930/32.
Huber	E. R. Huber (Hg), Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, 3. Band 1966.
NV	Berichte und Protokelle des 8. Ausschusses der Nationalversammlung, 1919.

Rosenberg	A. Rosenberg, Geschichte der Weimarer Republik, 11. Aufl. 1970.
RT	Verhandlungen des Reichstags (zitiert wie BT).
Stampfer	F. Stampfer, Die vierzehn Jahre der ersten deutschen Republik, 3. Aufl. o. J. (1953).
SZ	Süddeutsche Zeitung.
Ursachen und Folgen	Ursachen und Folgen ..., hgg. v. H. Michaelis und E. Schraepler, o. J. (7. Bd. 1962; 8. Bd. 1963).

Serien und Fachzeitschriften sind nach den gebräuchlichen Abkürzungen zitiert.

ANMERKUNGEN

1) K. G. Wernicke im Bonner Kommentar zum Grundgesetz (Erstbearbeitung), 1950, Anm. II 2 f zu Art. 20, S. 7; H. v. Mangoldt, Das Bonner Grundgesetz, 1953, Anm. 4 zu Art. 20, S. 137; C. J. Friedrich, Der Verfassungstaat der Neuzeit, 1953, S. 650 f., 665; H. Schneider in der Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, 1955, S. 155 ff.; E. Fraenkel, Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat, 1958, S. 29 f., 31, 55 (auch abgedruckt in: Ders., Deutschland und die westlichen Demokratien, 5. Aufl. 1973); H. Klipp, Art. Plebiszit im Staatslexikon, 6. Band, 6. Aufl. 1961, S. 294; F. K. Fromme, Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz, 2. Aufl. 1962, S. 147 ff.; Th. Eschenburg, Zur politischen Praxis in der Bundesrepublik, 1. Band 1964, S. 53; K. v. Beyme, Art. Demokratie in: Sowjetsystem und demokratische Gesellschaft (SDG), 1. Band 1966, Sp. 1126; H. Apel, Der deutsche Parlamentarismus, 1968, S. 43 (vgl. auch S. 36, 38); W. Weber, Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, 3. Aufl. 1970, S. 175 ff., 180, 195 f.; H. Schambeck, Das Volksbegehren, 1971, S. 16, 34; Ch. Starck, Volkssouveränität und Gewaltenteilung, 1972, S. 233; W. Besson/G. Jasper, Das Leitbild der modernen Demokratie, 4. Aufl. 1971, S. 22 ff., 24; G. A. Ritter, "Direkte Demokratie" ..., in: E. K. Scheuch (Hg), Die Wiedertäufer der Wohlstandgesellschaft, 1968, S. 188 ff., 193; K. v. Beyme, Demokratimodelle, in: Politische Bildung, Jgg. 6, 1973, Heft 3, S. 3 ff.; vgl. zB auch G. Mann, Deutsche Geschichte, 1958, S. 661 f., 938; Eyck, Bd. 1 S. 102.

Differenzierender zB H. Peters, Geschichtliche Entwicklung und Grundfragen der Verfassung, 1969, S. 88 (vgl. aber S. 165, 173); M. Kriele, Das demokratische Prinzip im Grundgesetz, in:

VVdDtStRL 29, 1971, S. 60; E. M. Spannkraft, Demokratie - Mechanismen der Herrschaft?, 1972, S 139; D. Grosser, Die parlamentarische Demokratie der Weimarer Republik ..., in: Politische Bildung, Jgg. 1, 1967, Heft 2, S. 19 ff., 25 f.

Anders urteilt vor allem K. Neumayer, in: Mélanges Marcel Bridel, 1968, S. 321 ff.; vgl. ferner P. Bachrach, Die Theorie demokratischer Elitenherrschaft, 1970, S. 43 (mit weiteren Hinweisen); H. Nawiasky, Die Grundgedanken des Grundgesetzes ..., 1950, S. 66 f.; Ders. in der Festschrift für Z. Giacometti, 1953, S. 195 ff.; Huber, Bd. 3, S. 189; Menzel, DöV 1969, S. 769 f.; früher schon Thoma im HbDtStR, Bd. 1, S. 196; G. Radbruch, ebd. S. 287; Behemoth S. 54.

2) Theodor Heuß im Parlamentarischen Rat, zit. nach Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, hgg. v. K.-B. v. Doemming/R. W. Füsslein/W. Matz, JöR NF 1, 1951, S. 620.

Vgl. allgemein zum Für und Wider von Volksinitiativen J. Bryce, Moderne Demokratien, 3. Band, 1926, S. 91 ff.; M. Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, 5. Aufl. 1972, S. 865 ff.; Friedrich (Anm. 1), S. 636 ff.; Eschenburg (Anm. 1), S. 52 ff.; Fraenkel (Anm. 1), passim; K. Loewenstein, Verfassungslehre, 2. Aufl. 1959, S. 268 ff., 472 f.; Th. Eschenburg, Staat und Gesellschaft in Deutschland, 1963, S. 133 ff.; H. Huber in der Festschrift für Ernst Fraenkel, 1963, S. 368 ff.; G. Jaenicke im Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, 8. Bd. 1964, S. 341 ff.; P. Pawelka im Handbuch des deutschen Parlamentarismus, hgg. v. Röhring/Sontheimer, 1970, S. 390; R. Herzog, Allgemeine Staatslehre, 1971, S. 205 ff.

3) Zu dieser Frage: M. Edelman, The symbolic uses of politics, 1964; N. Luhmann, Legitimation durch Verfahren, 1969; J. Habermas, Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, 1973, S. 96 ff.

4) K. v. Beyme, Die politischen Theorien der Gegenwart, 1972, S. 212, 219 f.; Ders., Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa, 1970, S. 896; H. Grebing, Volksrepräsentation und identitäre Demokratie, in: PVS 13, 1972, S. 162 ff.; W.-D. Narr/F. Naschold, Theorie der Demokratie, 1971, S. 98 f., 155, 251 und passim; R. Jochimsen, Zum Aufbau und Ausbau eines integrierten Aufgabenplanungs- und Koordinationssystem der Bundesregierung, in: V. Ronge/G. Schmieg, Hg., Politische Planung in Theorie und Praxis, 1971, S. 205 f.; J. Fijalkowski, Bemerkungen zu Sinn und Grenzen der Rätediskussion, in: M. Greiffenhagen, Hg., Demokratisierung in Staat und Gesellschaft, 1973, S. 130; F. Naschold in: W. Steffani, Hg., Parlamentarismus ohne Trasparenz, 2. Aufl. 1973, S. 88; H. F. Lorenz, Verwaltung in der Demokratie, 1972, S. 75 ff.; Ch. Bay, Behav-

ioral research and the theory of democracy, in: H. Kariel, Hg., Frontiers of democratic theory, 1970, S. 339; Robinson/R. Majak, The theory of decision making, in: J. Charlesworth, Hg., Contemporary political analysis , 1967, S. 186; J. Rosenau, The premises and promises of decision-making analysis, ebd., S. 194 f.

5) F. Naschold, Organisation und Demokratie, 2. Aufl. 1971.

5a) H. Wollmann, "Citizen participation" in USA, in: U. Bermbach, Hg., Theorie und Praxis der direkten Demokratie, 1973, S. 321 ff.; aufschlußreich die fast durchweg kommunalpolitischen Beiträge unter dem Stichwort "Participation" im Index zum Public administration review der letzten Jahre, bes. in Bd. 32, 1972: zwei Sonderhefte und ein Symposion zum Fragenkreis von 'neighborhood' und 'citizen involvement'.

5b) Narr/Naschold (Anm. 4), S. 132 ff.; die Beiträge zu Greiffenhagen (Anm. 4) und Bermbach (Anm. 5a); F. Vilmar, Strategien der Demokratisierung, Bd. 2, 1973; T. Cook/P. Morgan, Hg., The politics of nonviolent action, 1973.

5c) Zur kaum möglichen Ausgrenzung verdeckter Sachentscheidungen und verdeckter Akklamation bei parlamentarischen Wahlen vgl. v. Beyme, Die parlamentarischen Regierungssysteme ... (Anm. 4), S. 513 ff., 762; zur Parlamentsauflösung S. 644, 769, 868 ff., 776 f., 869 f. (Frankreich); 187, 194, 334 f., 338, 344 (Italien); 74 (USA); 896 (Großbritannien und Finnland); 270, 306, 447 f., 869 (Weimarer Republik); 869 (Nationalsozialismus); 515 f. (Bundesrepublik Deutschland).

6) Weber (Anm. 1), S. 178.

6a) Benda/Kreuzer, JZ 1972, S. 500 f.

6b) H. Huber, Das Gesetzesreferendum 1969, S. 13.

6c) Vgl. R. Bocklet, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, in: Politische Studien 213, 1974, S. 31 ff. - Bocklet hält Bürgerentscheide kaum für ein Schule der Demokratie , eher aber für systemstabilisierend, ebd. S. 53 f.

7) M. Rittinghausen, Die direkte Gesetzgebung durch das Volk, 1877; zum folgenden S. 51, 129 ff.

7a) K. Kautsky, Der Parlamentarismus, die Volksgesetzgebung und die Sozialdemokratie, 1893. - Kautsky fürchtete besonders um das im parlamentarisch geführten Klassenkampf der damaligen Sozialdemokratie ständig notwendige Kompromiß (S. 67 ff.). Initiativen könnten allein einmalige Maßnahmen innerhalb der bestehenden

Machtverhältnisse durchsetzen, führten also von prinzipiellen auf Einzelfragen und hemmten dadruch die Parteibildung (S. 129 ff.). Überdies war damals die bäuerliche Rückständigkeit zu bedenken (S. 124 ff.). Als ergänzende demokratische Kontrolle könnten Initiativen dienen unter den Bedingungen weitgehender Verstädterung, eines hochentwickelten Parteilebens und eines parlamentarischen Regierungssystems, das den Einfluß der Sozialdemokratie nicht durch weitere Schwächung des Parlaments gegenüber Militarismus und bürokratischem Absolutismus mindert (S. 135 ff.). Diese Bedenken treffen die gegenwärtig bestehende Lage nicht mehr.

7b) K. Marx, Brief an Engels vom 8. 8. 1851, MEW 27, S. 299; W. I. Lenin, Werke, Bd. 5, S. 499 (in der dreibändigen Auswahlausgabe: Bd. 1, S. 268); Bd. 26, S. 497 f.; vgl. auch Bd. 36, S. 64.

8) In Großbritannien wurden in letzter Zeit anläßlich des Streits um den Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften Referenden gefordert; editorial in Parl. affairs 25, 1971/72, S. 193 f.; P. Bromhead, ebd. Bd. 24, 1970/71, S. 104, 114 f.; ders. ebd. Bd. 25, 1971/72, S. 106, 108 f.; u. vgl. die krit. Rezension von Goodhart (Referendum, 1971) durch R. L. Borthwick, ebd., Bd. 25, 1971/72, S. 257, 259 f.

9) L. Neidhart, Plebiszit und pluratlitäre Demokratie, 1970; J. Steiner u. a., Das politische System der Schweiz, 1971, S. 43 f., 87 ff., 121, 131 f., 145, 154 f.; K. Schumann, Das Regierungssystem der Schweiz, 1971, S. 235 ff.; M. Imboden in der Festschrift für Ernst Fraenkel, 1963, S. 385 ff. - Steiner folgt im wesentlichen der eingehenden Untersuchung von Neidhart; Schumann gelant dagegen von seinem politischen Standort aus zu höchst abschätzigen Meinungen über das Recht der Bevölkerung, Behörden zu verunsichern (S. 261 u. ö.).

9a) Neidhart (Anm. 9) durchgehend; zur Integration der Linken S. 190 ff.

9b) Schuhmann (Anm. 9), S. 251

9c) L. Neidhart, Determinanten des politischen Verhaltens bei Sachentscheidungen, in: Schweizer Jb. f. pol. Wiss. 11, 1971, S. 61 ff.

9d) Neidhart (Anm. 9), S. 319.

10) Überblick in: The book of the states, hgg. v. Council of state governors, Bd. 10, 1954/55, S. 139 ff.; 12, 1958/59, S. 76 ff. 13, 1960/61, S. 77 ff., 14, 1962/63, S. 92 ff.

10a) J. Sh. Radabaugh, Tendencies of California direct legislation, in: Southwestern soc. sc. quarterly 42, 1961, S. 66 ff.; hiernach die folgenden Angaben.

10b) J. P. LaPalombara/Ch. B. Hagan, Direct legislation: an ap-

praisal and a suggestion, in: APSR 45, 1951, S. 400 ff. ; St. Bailey/H. Samuel/S. Baldwin, Government in America, 1957, S. 406 f. ; V. L. Marando, Voting in citiy-county consolidation referenda, in: WPQ 26, 1973, S. 90. - Vgl. außer den im folgenden angeführten Beiträgen noch: R. Durand, Ethnicitiy, "public-regardingness",and referenda voting, Midwestern J. of pol. sc. 16, 1972, S. 259 ff. ; N. Blume, Open housing referenda, Publ. opinion quarterly 35, 1971, S. 563 ff. ; H. Harlan, Northern referenda on fair housing: the response of white voters, WPQ 21, 1968, S. 483 ff. ;. H. D. Hamilton, Voting behavior in open housing referenda, Soc. sc. quarterly 51, 1970, S. 715 ff. ;. J. P. Grazley, Direct democracy - a study of the American referendum, Parl. affairs 24, 1971, S. 123 ff. ; S. Scott/H. Nathan, Public referenda. A critical appraisal, in: Urban affairs quarterly 5, 1970, S. 313 ff.

10c) G. Baker, Reapportionment by initiative in Oregon, in: WPQ 13, 1960, S. 508 ff. ; Th. S. Barclay, The reapportionment struggle in California in 1948, in: WPQ 4, 1951, S. 313 ff., zur politischen Einschätzung bes. S. 317 ff. ; Baker versus Carr, 369 US 186 (1962); Reynolds versus Sims, 377 US 533 (1964); Lucas versus 44th General Assembly, 377 US 713 (1964).

10d) R. E. Wolfinger/F. I. Greenstein, The repeal of fair housing in California, APSR 62, 1968, S. 753 ff. ; Reitmann versus Mulkey, 387 US 369 (1967).

10e) Vgl. Blume (Anm. 10 b) und Harlan (ebd.).

10f) R. L. Crain/E. Katz/D. B. Rosenthal, The politics of community conflict, 1969; vgl. auch zum Verhalten Stadtverordneter in der gleichen Frage: J. A. Brand, The politics of fluoridation, in: Pol. St. 19, 1971, S. 430 ff.

10g) Wollmann (Anm. 5 a), S. 328 ff.

10h) LaPalombara/Hagan (Anm. 10 b);Zitate S. 414, 421.

11) Vgl. zum folgenden Schambeck (Anm. 1); die Ergebnisse nach Keesing's Archiv 1964, S. 11298A, 11478 C; 1965, S. 11958 A; 1966, S. 12592 B 3; 1969, S. 14932 D; 1970, S. 15179 C; zum letzten Fall 1969, S. 14708 D, 14808 D.

12) N. Andrén Government and politics in the northern countries, 1964, S. 39 f; Keesing's Archiv 1972, S. 17377 B; vgl. noch zum Referendum über eine Verfassungsänderung ebd., 1953, S. 4012 A.

12a) Keesing's Archiv 1972, S. 17076 B.

12b) Andrén (Anm. 12), S. 121, 152; für Schweden auch ders.,

Modern Swedish government, 1961, S. 38 ff.

12c) Keesing's Archiv 1972, S. 17369 E.

13) R. Schiffers, Elemente direkter Demokratie im Weimarer Regierungssystem, 1971.

13a) Friedrich (Anm. 1), S. 650.

13b) Eschenburg (Anm. 1), S. 53; vgl. dens. (Anm. 2), S. 273, 386.

13c) Fromme (Anm. 1), Gerhard Ritter zitierend, S. 150.

13d) Schneider (Anm. 1), S. 158; Peters (Anm. 1), S. 88; Schambeck (Anm. 1), S. 16; vgl. auch W. Apelt, Geschichte der Weimarer Verfassung, 1946, S. 250.

13e) Nachweise im letzten Abs. von Anm. 1.

13f) Schiffers (Anm. 13), S. 285 ff.

13g) Ders., ebd. S. 130 ff., 241 ff., auch zum folgenden, und vgl. Anschütz, S. 383 ff.; NV S. 307 ff.

14) Dazu Fraenkel (Anm. 1), S. 48 ff.; Anschütz, S. 383 ff.

14a) Zur rechtlichen Seite vgl. Kaisenberg, HbDtStR 2, S. 204 ff.; Ders., Volksentscheid und Volksbegehren, 2. Aufl. 1926.

14b) Anschütz, S. 399 f. mit weiteren Hinweisen.

14c) Anschütz, S. 390 f.; Poetzsch-Heffter, JöR 17, 1929, S. 131 ff.; 21, 1933/34, S. 199 ff.

14d) Schiffers (Anm. 13), S. 211 ff.
14e) Ders., S. 218 ff.
15) Thoma, ZöR 1928, S. 496 ff.; Neumayer (Anm. 1), S. 321 ff.; Kaisenberg, HbDtStR 2, 218 ff.; Schiffers (Anm. 1), S. 211 ff.

16) Ilse Kelbert-Girard, Die große Volksbewegung für die entschädigungslose Fürstenenteignung, Diss. phil. Berlin (DDR) 1960; Schiffers (Anm. 13), S. 212 ff.; Eyck, Bd. 2, 87 ff.; A. Schwarz, Die Weimarer Republik, in: L. Just, Hg., Handbuch der deutschen Geschichte, Bd. IV 3, o. J., S. 125 ff.; Braun, S. 111 ff.; Stampfer, S. 482 ff.; Flechtheim, S. 235 f.; GeschDtArbBew S. 107 ff.; H. Habedank, Der Feind steht rechts, 1965, S. 23 ff.; Materialien in: Ursachen und Folgen, 7. Bd., S. 40 ff.; Huber, S. 384 ff.

17) Vgl. Th. Günther, Die Fürstenentschädigung, 1928, S. 6 f., 14, 44 ff.

18) ZB in Preußen durch VO v. 13. und 30. 11. 1918 - GS S. 189, 193 -.

19) RGZ 111, 123; dazu Mende, AöR 49 (NF 10, 1926), S. 247 ff.

20) Vgl. zB Koellreutter, JöR 9 (1920), S. 190 (Baden); v. Jan, JöR 15 (1927), S. 24 f. (Bayern); Rosenthal, JöR 9 (1920), S. 236, Knauth, JöR 16 (1928) S. 11 ff. und Koellreutter, HbDtStR 1, S. 139 f. (Thüringen).

21) Gmelin, JöR 12 (1923/24), S. 117 f.

22) Abg. Neubauer (KPD), RT III 390, S. 6909 A.

23) Vgl. die Angaben bei Günther (Anm. 17), S. 44 ff.

24) Abg. Rosenfeld (SPD), Neubauer (KPD) und Schneller (KPD), RT III 390, S. 6901 B und C, 6909 B, 7682 B.

25) Abg. Müller (Franken) (SPD), RT III 390, S. 7424 C. D mit weiteren Angaben über fürstliche Forderungen.

26) Günther (Anm. 17). S. 101.

27) Ders. ebd. S. 149 f.; vgl. die Tabelle ebd. S. 160 f.

28) Ders. ebd. S. 102.

29) Ders. ebd. S. 102 Anm. 2.

30) Kahl (MdR für die DVP), DJZ 31 (1926), Sp. 1057; ferner zB Hachenburg, DJZ 31 (1926), S. 285, 720; Koellreutter ebd. Sp. 109; Wunderlich (MdR für die DVP), ebd. Sp. 701.

31) Günther (Anm. 17), S. 13 u. ö.

32) Vgl. die Einzelfragen bei Günther, ebd., S. 109 ff.

33) Braun, S. 113.

34) RT III 405, Nr. 1527; Günther (Anm. 17), S. 32 ff., 94 ff.

35) RT III 408, Nr. 2324; abgedruckt in Ursachen und Folgen 7, S. 61 f.; vgl. dazu die Verhandlungen des Reichstags am 10. und 29. 6. und am 2. 7. 1926, RT III 390, S. 7421 ff., 7664 ff., 7803 ff.

36) Abg. Saenger (SPD) und Neubauer (KPD), RT III 390, S. 6936 C, 6911 A.

37) Erklärung vom 2. 7. 1926, RT III 390, S. 7809 f. ; abgedruckt in Ursachen und Folgen 7, S. 65 f.

38) Schreiben des Reichspräsidenten von 2. 7. 1926, Bei Huber, S. 389.

39) Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich 1927, S. 339.

40) Zum folgenden besonders Stampfer, S. 484 f. ; Flechtheim, S. 235; Kelbert-Girard (Anm. 16).

41) Rote Fahne vom 4. 12. 1925; abgedruckt in Ursachen und Folgen 7, S. 43 f.; weitere Stellungnahme der KPD, zumeist in der Roten Fahne, verzeichnet E. Collotti, Die Kommunistische Partei Deutschlands 1918 - 1933, 1961, S. 139 f., Nrn. 25 - 29; vgl. auch Habedank (Anm. 16), S. 23 ff.

42) Vgl. die technische Vereinbarung in Ursachen und Folgen 7, S. 45 f.

43) RT III 408 Nr. 2229 mit Anlage 1; abgedruckt in Ursachen und Folgen 7, S. 44 f.

44) Braun, S. 111.

45 Stampfer, S. 484.

46)Amtliches Ergebnis in RT III 408 Nr. 2229 Anlage 2; abgedruckt in Ursachen und Folgen 7, S. 46 f. ; Einzelergebnisse in: Statistik des Deutschen Reichs, Band 332 (1926).

47) Abg. Scheidemann (SPD), RT III 390, S. 7034 B, D; vgl. Abg. Rosenfeld (SPD), ebd. S. 6897 C.

48) Statistik des Deutschen Reichs, Bände 315 (1928), S. VI 4 f. (Wahl von 1924); 332 (1926) (Volksbegehren), S. 6; 372 (1931), S. III 4 f. (Wahl von 1928); vgl. zum einzelnen Kelbert-Girard (Anm. 16), S. 376 ff.

49) RT III 408 Nr. 2229 Anlage 3; abgedruckt in Ursachen und Folgen 7, S. 47 f. und bei Huber, S. 385.

50) RT III 408 Nr. 2229 Anlage 4; das im folgenden wiedergegebene Zitat ebd. S. 5. Zur verfassungsrechtlichen Frage vgl. Abg. A. Rosenberg (KPD), RT III 390, S. 6949, und Rosenfeld (SPD), ebd. S. 6902 f.

51) Thoma, HbDtStR 2, S. 153 mit Anm. 104; ders., ZöR 7 (1928), S. 492.

52) RT III 390, S. 6896 ff., 6935 ff., 6945 ff., 7027 ff.; Auszüge in Ursachen und Folgen 7, S. 48 ff.; die Stellungnahmen der Parteien zusammenfassend Günther (Anm. 17), S. 84 ff.

53) RT III 390, S. 6898 D.

54) Ebd. S. 6899 A; vgl. Abg. Saenger (SPD), ebd. S. 6936 f.

55) Ebd. S. 6902 A.

56) Ebd. S. 6901 B.

57) Ebd. S. 6901 C.

58) Ebd. S. 6899 D - 6900 A.

59) Ebd. S. 6901 A. Für die SPD vgl. noch die Reden der Abg. Saenger und Scheidemann, ebd. S. 6935 ff., 7029 ff.

60) Ebd. S. 6904 D - 6905 A, 6906 B, 6906 C.

61) Abg. Wunderlich, ebd. S. 6906 D (vgl. auch dens. oben Anm. 30).

62) Abg. Freiherr von Richthofen, ebd. S. 6912 ff.; kritisch dazu Abg. A. Rosenberg (KPD), ebd. S. 6947.

63) Ebd. S. 6914 D.

64) Ebd. S. 6918.

65) Ebd. S. 6918 D.

66) Vgl. Günther (Anm. 17), S. 88 f.

67) RT III 390, S. 6920 D.

68) Ebd. Bd. 408, Nr. 2232; abgedruckt in Ursachen und Folgen 7, S. 55; im Reichstag abgelehnt ebd. Bd. 390, S. 7046; Reden völkerischer Abgeordneter zum Volksbegehren ebd. S. 6921 ff., 6951 ff., 7043 ff.

69) Ebd. S. 6907 ff.

70) Ebd. S. 6911 B

71) Ebd. S. 6908 B - 6909 C.

72) Ebd. S. 7045 C, D; 7047 ff. ; Huber, S. 384, nennt nur 124 Ja-Stimmen.

73) Vgl. oben zu Anm. 14 b.

74) Günther (anm. 17), S. 94.

75) Dazu Poetzsch-Heffter, JöR 17 (1929), S. 84 ff., 88. Der Streit um das schwarz-weiß-rote Beflaggen deutscher Auslandsvertretungen fiel in die gleiche Zeit; Poetzsch-Heffter, ebd. S. 6 f. ; Eyck, Bd. 2, S. 93 f.

76) Zitiert nach Huber, S. 385 f. ; auch abgedruckt in Ursachen und Folgen 7, S. 56 f.

77) Schreiben vom 22. 5. 1926; zitiert nach Huber, S. 387 f. ; auch abgedruckt in Ursachen und Folgen 7, S. 57 f.

78) RT III 409, Nr. 2342, abgedruckt in Ursachen und Folgen 7, S. 59 f. ; dazu die Verhandlungen RT III 390, S. 7421 ff.

79) RT III 390, S. 7425 f. ; abgedruckt bei Huber, S. 388.

80) Abbildungen in: F. A. Krummacher und A. Wucher (Hg.), Die Weimarer Republik ..., 1965, S. 222; Habedank (Anm. 16), S. 32, 80.

81) Statistik des Deutschen Reichs, Bd. 332 (1926), S. 6 f. ; geringfügig abweischende Zahlen ohne Quellenangabe bei Huber, S. 189; zum einzelnen Kelbert-Girard (Anm. 16), S. 564 ff.

82) Statistik des Deutschen Reichs, ebd., S. 27 f.

83) Ebd. ; Provinzen Ostpreußen, Pommern und Grenzmark Posen-Westpreußen. Weniger als ein Drittel betrug die Stimmbeteiligung außerdem in Oberschlesien, Oldenburg und Mecklenburg-Strelitz. Zwischen 40 und 50 % erzielten Baden, Hessen, Braunschweig, Thüringen und die preußischen Provinzen Sachsen, Westfalen und Hessen-Nassau.

84) Stampfer, S. 487 f. Die Einzelergebnisse nach Statistik des Deutschen Reichs (Anm. 81) zeigen in den ostelbischen Städten erheblich höhere Eintragungsergebnisse als auf dem jeweils umliegenden Land. Im westpreußischen Lissau fiel die Abstimmung "infolge Weigerung des Abstimmungsleiters" aus; ebd. S. 10 Anm. 1.

85) Vgl. zB Koellreutter (Anm. 20) zu Thüringen.

86) Günther (Anm. 17), S. 37.

87) Braun, S. 114 f.

88) Schwarz (Anm. 16), S. 126.

89) Rosenberg, S. 185; Stampfer, S. 488.

90) Fromme (Anm. 1), S. 148 f.; Stampfer, S. 487 f.

91) Fromme (Anm. 1), S. 149.

92) Eyck, Bd. 2, S. 89, 91 f.

93) Vgl. oben zu Anm. 60 und 65.

94) Vgl. oben zu Anm. 77; ausdrücklich billigend dazu Eyck, Bd. 2 S. 89: Man habe "die Verwirklichung dieser Prophezeiung erlebt".

95) RGSt 64, 121; dazu L. Leiss, Kunst im Konflikt, 1971, S. 379 ff.

96) ZB Thoma (Anm. 15), S. 491; Stampfer, S. 487; Eyck, Bd. 2 S. 88 ff.

97) K. Marx, Das Kapital, 1. Band (MEW 23, S. 744 ff.); vgl. B. Moore, Soziale Ursprünge von Diktatur und Demokratie, dt. 1969, S. 520 ff.

98) Marx ebd., 3. Band, 52.Kapitel (MEW 25, S. 892 f.).

98a)W. Abendroth, Aufstieg und Krise der deutschen Sozialdemokratie, 2. Aufl. 1969, S. 62 f., 65; dagegen Schiffers (Anm. 13), S. 214 Anm. 23.

99) Rosenberg, S. 185; ähnlich Stampfer, S. 488.

100) Behemoth, S. 54.

101) Braun, 2. Aufl. 1940, S. 214 f. In der 3. Aufl. 1949 ist die Stelle gestrichen. Vgl. dazu Bracher I, S. 258 Anm. 5.

102) Thoma (Anm. 15), S. 492.

103) Günther (Anm. 17), S. 100.

104) Zum folgenden Bracher I, S. 264; Eyck, Bd. 2, S. 199 ff.; 210 ff.; D. Erdmann in: B. Gebhardt, Handbuch der deutsch en Geschichte, Bd. 4, 1959, S. 158; Stampfer, S. 523 ff.; Braun, S. 136 ff.; W. Keil, Erlebnisse eines Sozialdemokraten, 2. Band 1948, S. 340 ff.; Flechtheim, S. 247; GeschDtArbBew 4, S. 172 ff.;. W. Wacker, Der Bau des Panzerschiffes "A" und

und der Reichstag, 1959; Materialien in Ursachen und Folgen 7, S. 133 ff. und bei Huber, S. 393 ff. ; Habedank (Anm 16), S. 108 ff.

105) RT III 395, S. 13376 ff. ; apologetisch noch 1959 eingehend Wacker (Anm. 104), passim.

106) Abg. Wegmann (Zentrum), RT III 395, S. 13794 A.

107) Abg. Brüninghaus (DVP), ebd. S. 13797 C.

108) Abg. Wegmann, ebd. S. 13794 A.

109) Abg. Brüninghaus, ebd. S. 13796 C.

110) Wacker (Anm. 104), S. 53.

111) Ebd.

112) Eyck, 1. Bd., S. 321

113) Ebd., S. 262 f.

114) Ebd., S. 275; vgl. ebd. S. 300; H. L. Dyck, Weimar Germany and Soviet Russia, 1966, S. 27 ff.

115) Abg. Wegmann (Zentrum) RT III 395, S. 13793 D.

116) Abg. Brüninghaus, ebd. S. 13798 B, C.

117) Braun, S. 136.

118) RT III 395, S. 13802 f. (Abg. Frhr. v. Richthofen).

119) Abg. Kuhnt, ebd. S. 13785 B; vgl. auch die Rede des Abg. Wels, ebd. Bd. 423, S. 324 ff.

120) Abg. Kuhnt, ebd. S. 13785 B.

121) Ebd., Bd. 423, S. 329 f.

122) Ebd., S. 330 f.

123) Stampfer, S. 524.

124) Keil (Anm. 104), S. 341 f.

125) J. Leber, Ein Mann geht seinen Weg, 1952, S. 58, 180 f. ; zu Schumacher vgl. Keil (Anm. 104), S. 344.

126) Abg. Neddermeyer, RT III 395, S. 13803 ff. ; vgl. auch die Reden der Abg. Stoecker und Heckert, ebd. IV 423, S. 106 ff. 332 ff.

127) Abg. Neddermeyer, ebd. III 395, S. 13805.

128) Ebd. S. 13835 D.

129) Abbildung bei Krummacher/Wucher (Anm. 80), S. 255.

130) Überblick über die Ergebnisse der Reichstagswahlen während der Weimarer Republik im Statistischen Jahrbuch für das Deutsche Reich 1933, S. 539, und bei Huber, S. 606 f.

131) Beschluß vom 10. 8. 1928, Text bei Huber, S. 395, und in Ursachen und Folgen 7, S. 142.

132) Zustimmend zB Keil (Anm. 104), S. 342.

133) Bilfinger, AöR 55 (1929), S. 416 ff., 429 ff.

134) Vgl. F. K. Vialon, Haushaltsrecht, 2. Aufl. 1959, S. 223; K. M. Hettlage, VVDtStRL 14 (1956), S. 11; Maunz in Maunz/Dürig/Herzog, Grundgesetz, Stand 1971, Rdnr. 10 zu Art. 110 GG; Schmidt-Bleibtreu/Klein, Grundgesetz, 2. Aufl. 1969, Anm. 4 zu Art. 110 GG; BVerfGE 20, 56, 90.

135) Beschluß vom 15. 8. 1928, Text bei Huber, S. 395, und in Ursachen und Folgen 7, S. 142.

136) Beschluß vom 18. 8. 1928, Text bei Huber, S. 395.

137) Text bei Huber, S. 378 f.

138) Stellungnahmen der KPD dazu, meist in der Roten Fahne, verzeichnet Collotti (Anm. 41), S. 158 f., Nrn. 62 - 65.

139) Wacker (Anm. 104), S. 106 f. ; Keil (Anm. 104), S. 345.

140) Vgl. Wacker (Anm. 104), S. 105 ff. mit Nachweisen; dagegen zB Kaisenberg, HbDtStR 2, 208 Anm. 9.

141) GeschDtArbBew 4, S. 174 f.

142) Ebd. S. 175.

143) Huber, S. 190 ohne Quellenangabe. Zur Zahl der Stimmberechtigten vgl. RT IV 438 Nr. 1429 Anm. 1. Das Statistische Reichsamt hat, soweit ersichtlich, keine Einzelergebnisse veröffentlicht.

144) RT IV 423, S. 323 ff., 353 ff., Abstimmung S. 389 ff.

145) Das unter dem Namen "Deutschland" in Dienst gestellte, später in "Lützow" umgetaufte Schiff setzten britische Jagdbomber am 16. 4. 1945 vor Swinemünde auf Grund; E. Groener, Die deutschen Kriegsschiffe, 1. Bd. 1966, S. 124.

146) Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich 1933, S. 14.

147) Wacker (Anm. 104), S. 100 ff.; vgl. Bracher I, S. 264.

148) R. Luxemburg, Sozialreform oder Revolution, 1900, in: dies., Politische Schriften I, 1966, S. 47 ff.

149) RT IV 428, S. 5300 B; vgl. dens., RT 445, S. 1775 B.

150) C. Severing, Mein Lebensweg, 2 Bd. 1950, S. 144 u. f., 157 ff.; zustimmend Eyck, Bd. 2 S. 201.

151) Wacker (Anm. 104), S. 80.

152) Ders. ebd. S. 138.

153) Abg. Bock, RT IV 423, S. 1.

154) Wacker (Anm. 104), S. 122.

155) Eyck, Bd. 2, S. 212.

156) Wacker (Anm. 104), S. 118 (Ausrufungszeichen von mir, D. -D. H.). Zu den damaligen militärpolitischen Auseinandersetzungen innerhalb der SPD vgl. Stampfer, S. 526; Bracher I, S. 264 mit deutlicher Zustimmung zu "einer realistischeren Reichswehrpolitik entgegen der doktrinären SPD-Tradition" (Anm. 37 ebd.)

157) Zum folgenden vgl. Bracher I, S. 260 f., 282 ff.; Bracher II, S. 175 ff.; Stampfer, S. 546 ff.; Eyck, Bd. 2, S. 279 ff.; Erdmann (Anm. 104), S. 150 f., 159f.; Schwarz (Anm. 16), S. 154 ff., 160; Braun, S. 141 ff.; Rosenberg, S. 194 u. ff.; GeschDtArbBew 4, S. 224, 233; Materialien in Ursachen und Folgen 7, S. 610 ff. und bei Huber, S. 402 ff.

158) Vgl. etwa Bracher I, S. 276 ff.; Bracher II, S. 186 f.; Stampfer, S. 463 f., 528 ff.

159) Stampfer, S. 530.

160) Rosenberg, S. 205; vgl. H. -H. Hartwich, Arbeitsmarkt, Verbände und Staat, 1967, S. 333 u. ff.; E. Czichon, Wer verhalf Hitler zur Macht?, 1967; G. Hallgarten, Hitler, Reichswehr und Industrie, 1955, S. 91 ff.; Bracher I, S. 99, 184 ff., 261, 298, 349 mit Anm. 125 f.; 385 ff.; Bracher II, S. 239 f. u. ö.; Behemoth, S. 358 ff.; zuletzt H. A. Winkler, Mittelstand, Demokratie und Nationalsozialismus, 1972, S. 179, 181; vgl. auch K. Stechert, Wie war das möglich, 1945, S. 316 ff.,

346 ff., 365 ff.

161) Vgl. Hartwich (Anm. 160), S. 333 ff.; Der Weg zum indutriellen Spitzenverband, hgg. vom Bundesverband der deutschen Industrie, 1956, S. 214 f.

162) Eyck, Bd. 2, S. 442 f.; vgl. auch Hallgarten (Anm. 160), S. 103.

163) Stampfer, S. 533.

164) Zugängliche Untersuchungen über diesen Verein scheinen nicht vorzuliegen.

165) Dazu vgl. Winkler in: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte 17 (1969), S. 341 ff.

166) Bracher I, S. 185 f.

167) Siehe schon W. I. Lenin, Der Imperialismus als höchstes Stadium des Kapitalismus (1917), Werke, Bd. 22, S. 189 ff.; Ausgewählte Werke, Bd. 1, 1966, S. 763 ff.

168) Veröffentlichungen des Reichsverbands der Deutschen Industrie, Nr. 49 (Dezember 1929), S. 12 ff., 26 ff., 31 ff.

169) Behemoth, S. 261 und passim.

170) Vgl. dazu besonders Flechtheim, S. 253 f. mit Anm. 16; ferner Rosenberg, S. 178, 200; apologetisch Stampfer, S. 536 f.; Eyck, Bd. 2, S. 220 (dort ist von sieben statt von 25 Toten die Rede).

171) Näher Bracher II, S. 166 ff.; Winkler (Anm. 160), S. 134 ff. 157 ff.

172) Bracher II, S. 179 u. ff.; Bracher I, S. 132 ff.

173) Bracher II, S. 182, 197.

174) Ders. ebd. S. 196 f.

175) Vgl. Bracher I, S. 121 ff.

176) Bracher I, S. 122 mit Anm. 27; S. 351.

177) FZ 7. 11. 1929, Abendblatt, S. 3.

178) Vgl. bes. Stampfer, S. 549 ff.; zur Interessenlage der DVP: L. Döhn, Politik und Interesse, 1970.

179) Wortlaut in den Anlagen zum Gesetz vom 13. 3. 1930 - RGBl. II 39 -; Auszug in Ursachen und Folgen 7, S. 593 ff. ; vgl. noch ebd. S. 620 ff.

180) Die Gesamtleistung hätte nach Schwarz (Anm. 16), S. 157 etwa 116 Milliarden Mark betragen sollen; ebenso Abg. Stoecker (KPD), RT IV 427, S. 4194 A. Erdmann (Anm. 104), S. 151, nennt rund 40 Mrd. Mark. Vgl. die Gegenüberstellung von Dawes- und Youngplan in FZ 19. 10. 1929, 1. Morgenblatt.

181) Bracher I, S. 260 mit Literaturhinweisen in Anm. 9; vgl. Schwarz (Anm. 16), S. 157.

182) Vgl. Stresemanns Gespräch mit Th. Wolff vom 11. 9. 1929 in Ursachen und Folgen 7, S. 610 ff. ; FZ 12. 9. 1929, Abendblatt.

183) FZ 12. 9. 1929, Abendblatt.

184) Der Weg zum industriellen Spitzenverband (Anm. 161), S. 194. Eine Revisionsforderung erhob der Verband in seinen Veröffentlichungen, Nr. 56 (Januar 1931).

185) FZ 9. 7. 1929, 2. Morgenblatt, S. 2, und Abendblatt, S. 2.

186) Stampfer, S. 542.

187) Die Stellungnahmen verzeichnet Colloti (Anm. 41), S. 108.

188) FZ 10. 7. 1929, Abendblatt; 11. 7. 1929, 2. Morgenblatt, S. 2; 16. 7. 1929, Abendblatt.

189) Poetzsch-Heffter, JöR 17 (1929), S. 137; FZ 16. 7. 1929, Abendblatt.

190) Über diesen Herrn deutlich Eyck, Bd. 1, S. 196.

191) FZ 22. 9. 1929, 2. Morgenblatt.

192) FZ 10. 7. 1929, Abendblatt, S. 2.

193) FZ 25. 8. 1929, 2. Morgenblatt, S. 2.

194) Ebd.

195) Bracher I, S. 282 Anm. 118.

196) Text in Ursachen und Folgen 7, S. 612 f.

197) RT IV 438, Nr. 1429 Anl. 1; hier zitiert nach Huber, S. 402 f. ;

auch abgedruckt in Ursachen und Folgen 7, S. 613.

198) Erklärung vom 29. 8. 1924, bei Huber, S. 371 f.; vgl. auch Reichsaußenminister Curtius, RT IV 426, S. 3286 B.

199) Huber, S. 371.

200) Reichsaußenminister Curtius, RT IV 426, S. 3286 A, B; Erklärung der Regierungsfraktionen ebd., S. 3291 C; aber auch die Stellungnahme des Abg. Stoecker (KPD), ebd. S. 3347 A, B.

201) FZ 17. 9. 1929, Abendblatt. Hugenberg wollte im übrigen den Alliierten in der Reparationsfrage weiter als die Reichsregierung entgegenkommen, FZ 29. 8. 1929, 1. Morgenblatt.

202) Statt "ihrer Bevollmächtigten" hatte es ursprünglich "Bevollmächtigte des Reiches" geheißen. Nach längerem Gezänk im "Reichsausschuß" änderte man die Formulierung, weil der Stahlhelm seinen Ehrenvorsitzenden von Hindenburg nicht im Zuchthaus wissen wollte. Zum Streit um den § 4 vgl. näher Bracher I, S. 283 ff.

203) Anschütz in FZ 13. 11. 1929, 1. Morgenblatt.

204) Vgl. FZ 3. 11. 1929, 2. Morgenblatt.

204a) Severing RT IV, S. 3333 B, C; FZ 16. 7. 1929, Abendblatt.

205) Justizrat Claß nach FZ 2. 9. 1929, Abendblatt; Hugenberg, FZ 25. 9. 1929, Abendblatt, S. 2.

206) Völkerischer Beobachter, 19. 10. 1929, zitiert nach Severing, RT IV 426, S. 3333 D.

207) Anschütz, S. 389 f. mit Anm. 1 zu S. 389, ebd. weitere Literaturhinweise; ders. (Anm. 203); zur Gegenmeinung vgl. Triepel, DJZ 31 (1926), Sp. 847 f.; Merk, AöR NF 19, S. 88 ff., bes. S. 92.

208) Vgl. die redaktionelle Bemerkung der FZ zu Anschützens Aufsatz vom 13. 11. 1929, 1. Morgenblatt, S. 2.

209) Vgl. zum Panzerschiffbau oben zu Anm. 140, zur Fürstenenteignung Triepel (Anm. 207), Sp. 847.

210) Zur politischen Funktion des Rechtspositivismus in den zwanziger Jahren vgl. F. Neumann, Demokratischer und autoritärer Staat, 1967, S. 31 ff., und Behemoth, S. 440 ff.

211) Anschütz, S. 390, Anm. 1 zu S. 389; ders., FZ 13. 11. 1929, 1. Morgenblatt.

212) Vgl. Reichsaußenminister Curtius, RT IV 426, S. 3287 B, C.

213) FZ 2. 9. 1929, Morgenblatt.

214) FZ, 25. 9. 1929, Morgenblatt, S. 2.

215) FZ 28. 9. 1929, 1. Morgenblatt, S. 2; 14. 10. 1929, Morgenblatt, S. 2; 22. 10. 1929, 2. Morgenblatt; 1. 11. 1929, 2. Morgenblatt; vgl. noch 23. 12. 1929, Abendblatt.

216) Erklärung vom 16. 10. 1929, in Ursachen und Folgen 7, S. 615 f.

217) FZ 19. 10. 1929, 2. Morgenblatt.

218) FZ 20. 10. 1929, 2. Morgenblatt, S. 2.

219) FZ 20. 10. 1929, 2. Morgenblatt, S. 2; vgl. schon 8. 9. 1929, 2. Morgenblatt, S. 2.

220) FZ 5. 10. 1929, Abendblatt, S. 2.

221) FZ 17. 9. 1929, 2. Morgenblatt; 19. 10. 1929, Abendblatt.

222) FZ 21. 10. 1929, Morgenblatt, S. 2.

223) FZ 15. 10. 1929, 2. Morgenblatt.

224) Dazu FZ 17. 10. 1929, 1. Morgenblatt, S. 2.

225) Dazu FZ 24. 10. 1929, 1. Morgenblatt.

226) FZ 10. 10. 1929, 2. Morgenblatt, S. 2 und Abendblatt; 11. 10. 1929, Abendblatt; vgl. auch die Auseinandersetzung in FZ 13. 10. 1929, 1. Morgenblatt, S. 3; 18. 10. 1929, Abendblatt; 21. 10. 1929, 1. Morgenblatt um die Angst der Volksbegehrler vor eigenem Auftritt im Rundfunk.

227) FZ 10. 10. 1929, 2. Morgenblatt, S. 2.

228) FZ 16. 10. 1929, Abendblatt (zur Haltung der Kommunisten zumindest mißverständlich Schwarz (Anm. 16), S. 160).

229) FZ 1. 10. 1929, 2. Morgenblatt, S. 2, und 16. 10. 1929, Abendblatt, S. 2 (DVP); 11. 8. 1929, 2. Morgenblatt, S. 2 (BVP); 16. 10. 1929, 1. und 2. Morgenblatt (Zentrum und

BVP); 8. 9. 1929, 2. Morgenblatt, S. 2. (Wirtschaftspartei); 24. 10. 1929, 1. Morgenblatt, S. 2 (Volksrechtspartei). Die Erklärung der DVP vom 30. 9. 1929 in Ursachen und Folgen 7, S. 614 f.

230) Braun, S. 142 f.; FZ 17. 10. 1929, 2. Morgenblatt; 18. 10. 1929, 1. Morgenblatt; Severing, RT IV 426, S. 3330 ff.

231) Anschütz, FZ 13. 11. 1929, 1. Morgenblatt.

232) Berichte: FZ 23. und 24. 10. und 18. und 19. 12. 1929.

233) StGH RGZ 127 Anhang 1; dazu H. J. Wolff, AöR NF 18, 411 ff.

234) FZ 25. 9. 1929, Abendblatt, S. 2.

235) FZ 19. 10. 1929, 2. Morgenblatt.

236) FZ 10. 10. 1929, 1. Morgenblatt; 26. 10. 1929, 1. Morgenblatt 31. 10. 1929, 2. Morgenblatt; 2. 11. 1929, 2. Morgenblatt und Abendblatt; 28. 12. 1929, 2. Morgenblatt.

237) FZ 5. 11. 1929, 1. Morgenblatt.

238) FZ 10. 11. 1929, 2. Morgenblatt.

239) WPrG DJZ 35 (1930), Sp. 1037.

240) Statistik des Deutschen Reichs, Bd. 372 (1931), S. III 35 (mit gegenüber RT IV 438 Nr. 1429 Anl. 2 berichtigten Zahlen).

241) Ebd. S. III 36. Entgegen Eyck, Bd. 2 S. 282 f., und A. Milatz, Wähler und Wahlen in der Weimarer Republik, 1965, S. 124 kamen nicht "mehr als drei Viertel" der Unterschriften in diesen drei Wahlkreisen zusammen.

242) Statistik des Deutschen Reichs (Anm. 240), S. III 40.

243) Ebd. S. III 36; nach Ländern und preußischen Provinzen aufgeschlüsselte Ergebnisse ebd. S. III 57 f.

244) Ebd. S. III 4 f. (Wahl vom 20. 5. 1928, auch in: Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich 1930, S. 562 f.); S. III 36 (Volksbegehren); ebd. Bd. 382 (1932), S. III 4 f. Wahl vom 14. 9. 1930). Zu den unterschiedlichen Zahlen der Stimmberechtigten 1928 und 1929 vgl. ebd. Bd. 372, S. III 7.

245) RT IV 438 Nr. 1429 mit Anlagen 3 und 4; abgedruckt bei Huber, S. 403 f., Anl. 3 auch in Ursachen und Folgen 7, S. 616 f.

246) Anschütz, S. 259, 328 f. mit weiteren Hinweisen.

247) Merk, AöR 58 (NF 19), 1930, S. 94 ff., bes. S. 97; Abg. Bredt (WP), RT IV 426, S. 3301 C.

248) Abg. Ehlermann (DDP), RT IV 426, S. 3352 B.

249) Einführend dazu K. Sontheimer, Antidemokratisches Denken in der Weimarer Republik, Ausgabe 1968, S. 63 ff.

250) Oben zu Anm. 223.

251) RT IV 426, S. 3286 ff., 3287 D, zusammenfassend 3289 C.

252) Ebd., S. 3291 B, C.

253) Ebd., S. 3292 B.

254) Abg. Bredt, ebd. S. 3299 C.

255) Abg. Heckert, ebd. S. 3305 ff.

256) Abg. Stoecker, ebd. S. 3348 A. Vgl. GeschDtArbBew 4, S. 233 f. Nach Collotti (Anm. 41), S. 167, soll das ZK in der Roten Fahne vom 16. 10. 1929 dazu aufgerufen haben, beim Volksentscheid gegen den Youngplan zu stimmen. Die Frankfurter Zeitung berichtet am gleichen Tag, das ZK habe zum Fernbleiben von der Abstimmung aufgerufen (oben Anm. 228).

257) Abg. Stoecker, RT IV 426, S. 3349 B.

258) Ders. ebd., S. 3309 C, D.

259) Ders. ebd., S. 3312 D.

260) Ders. ebd., S. 3348.

261) Ebd. S. 3374.

262) Dazu näher Bracher I, S. 283 ff.

263) FZ 1. 12. 1929, 1. Morgenblatt; 14. 12. 1929, 2. Morgenblatt, S. 2 (DDP); 19. 12. 1929, Abendblatt.

264) Vgl. FZ 23. 12. 1929, Abendblatt.

265) Dazu Bracher I, S. 263; Rosenberg, S. 197; Stampfer, S. 558; Eyck, Bd. 2, S. 291 f.

266) Statistik des Deutschen Reichs, Bd. 372 (1930), S. III 36 f. Bracher II, S. 177, nimmt irrtümlich weniger Stimmen für den Volksentscheid als für NSDAP und DNVP bei der Wahl von 1928 an, weil er auf verschiedene Grundzahlen bezogene Prozentsätze vergleicht. Nach Schwarz (Anm. 16), S. 160, soll der Volksentscheid weniger als halb so viel Stimmen wie die ihn unterstützenden drei Parteien 1928 erhalten haben. Er rechnet anscheinend die Kommunisten zu den Befürwortern des Volksentscheids.

267) RGBl II 39. Vgl. dazu die Kundgabe Hindenburgs vom 13. März 1930 (bei Huber, S. 404 ff., und in Ursachen und Folgen 7, S 629 ff.).

268) FZ 28. 12. 1929, 2. Morgenblatt.

269) H. Huber in: Festschrift für Ernst Fraenkel, 1963, S. 368 ff.; Eschenburg (Anm. 1), S. 53 f., 61; Friedrich (Anm. 1), S. 652 f.; Schneider (Anm. 1), S. 168 f.; zum vorliegenden Fall Reichsaußenminister Curtius, RT IV 426, S. 3287.

270) Eyck, Bd. 2, S. 285; Bracher I, S. 260 f.; Stampfer, S. 548; Rosenberg, S. 194; vgl. aber Flechtheim, S. 256.

271) Bracher I, S. 282; Fromme (Anm. 1), S. 149; Czichon (Anm. 160), S. 18; Erdmann (Anm. 104), S. 160; Milatz (Anm. 241), S. 124 f.; vgl. schon FZ 11. 7. 1929, 2. Morgenblatt, S. 2: Das interessanteste am ganzen "Reichsausschuß" sei die Teilnahme Hitlers.

272) Bracher II, S. 176.

273) Bracher I, S. 99.

274) Vgl. oben zu Anm. 244.

275) Berechnet vom Zentrum für Datenverarbeitung der Universität Tübingen nach den in Anlage 1 mitgeteilten Quellen. Herrn Gerhard Schubring bin ich dankbar für freundlichen Rat.

276) Zum folgender vgl. Eyck, Bd. 2, S. 370 ff.; Bracher II, S. 205; Braun, S. 196 ff.; Materialien in Ursachen und Folgen 8, S. 449 ff.

279) Statistik des Deutschen Reichs, Bd. 372 (1931), S. II 79 (Reichstagswahl 1928 im Gebiet Preußens); 382 (1932) S. II 78 (Reichstagswahl 1930 im Gebiet Preußens); Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich 1930, S. 564 f. (Preußische Landtagswahl 1928).

280) Ursachen und Folgen 8, S. 350; FZ 6. 2. 1931, S. 13.

281) FZ 6. 2. 1931, S. 13.

282) FZ 11. 8. 1931, Morgenblatt, S. 2.

283) Vgl. die Dokumente in Ursachen und Folgen 8, S. 349 ff.

284) Braun, S. 196.

285) Rundschreiben Hugenbergs an die Landesverbandsvorsitzenden vom 9. 3. 1931, abgedruckt in Ursachen und Folgen 8, S. 350 f.

286) FZ 7. 2. 1931; 9. 2. 1931, S. 2; 17. 4. 1931, S. 2; 1. 8. 1931, S. 2.

287) Vgl. oben zu Anm. 178.

288) FZ 5. 8. 1931, S. 3; 8. 8. 1931, S. 3.

289) FZ 15. 4. 1931, S. 11; 16. 4. 1931, S. 2.

290) FZ 18. 4. 1931, S. 2; 25. 4. 1931, S. 3; vgl. auch die Auszüge aus der Rede des Abg. Meier (SPD) im Landtag am 8. 7. 1931, in: Ursachen und Folgen S. 8, S. 352 f.

291) FZ 10. 4. 1931; 13. 4. 1931, S. 2; 16. 4. 1931, S. 2; 19. 4. 1931, S. 2.

292) Abgedruckt in Ursachen und Folgen 8, S. 352.

293) Statistisches Jahrbuch für den Freistaat Preußen, Bd. 29 (1933), S. 216.

294) FZ 9. 8. 1931.

295) Abg. Schwenk (KPD) am 15. 10. 1930 im Landtag, zitiert nach Braun, S. 197 f.

296) Nach H. Weber, Die Wandlung des deutschen Kommunismus, o. J. (1971), S. 242 f.

297) Rede vom 27. 7. 1931, nach: H. Weber (Hg.), Der deutsche Kommunismus, 1963, S. 152 ff., das folgende Zitat ebd. S. 154. Vgl. die Kritik Trotzkijs (Gegen den Nationalkommunismus), ebd. S. 302 f.

298) Vgl. auch die pauschale Einschätzung in Bracher II, S. 217.

299) Flechtheim, S. 277 f., das folgende Zitat ebd. S. 278.

300) GeschDtArbBew 4, S. 300 u. ff.; die folgenden Zitate ebd. S. 302, 301, 302, 303. Weber (Anm. 296), S. 242 f. folgt dieser Darstellung.

301) FZ 7. 8. 1931; abgedruckt in Ursachen und Folgen 8, S. 355.

302) NotVO v. 17. 7. 1931 - RGBl. I 371 -; Erlaß der preußischen Regierung vom 5. 8. 1931, in: Ursachen und Folgen 8, S. 355.

303) FZ 12. 8. 1931, S. 3; Hachenburg/Bing, DJZ 36 (1931), Sp. 1155; vgl. die Stellungnahme der preußischen Regierung vom 7. 8. 1931, in: Ursachen und Folgen 8, S. 358 f.

304) Karger, DJZ 36 (1931), Sp. 1150.

305) NotVO vom 10. 8. 1931 - RGBl. I 436 -.

306) Statistisches Jahrbuch für Preußen (Anm. 293), S. 216 f.

307) Weber (Anm. 296), S. 243 mit Anm. 22.

308) FZ 9. 8. 1931, S. 2.

309) Beschluß vom 12. 4. 1932, bei Huber, S. 500.

310) RGBl. I 377 (Huber, S. 506); dazu StGH RGZ 137, Anhang; vgl. zB Bracher II, S. 192.

311) H. Liermann, Das deutsche Volk als Rechtsbegriff, 1927, S. 151.

312) Anschütz, S. 387; vgl. schon L. Wittmayer, Die Weimarer Reichsverfassung, 1922, S. 425 ff.; H. Triepel, AöR 39, 1920, S. 493 ff.

313) Thoma, HbDtStR 1, S. 196; ders. (Anm. 15), S. 506.

314) Behemoth, S. 54.

320) Friedrich (Anm. 1), S. 659. - Fromme (Anm. 1), S. 150 Anm. 62, führt die drei nationalsozialistischen 'Volksbefragungen' als Beispiele für eine angeblich "reiche Anwendung" auf.

321) E. R. Huber, Verfassungsrecht des Großdeutschen Reiches, 2. Aufl. 1939, S. 199 ff.

322) Ders. ebd. S. 200.

323) Ebd., S. 200, 201, 203.

324) Ebd., S. 200.

325) Ebd., S. 201 f.

326) Ebd., S. 202.

327) BVerfGE 6, 132, 167, 183; 3, 58, 92.

329) Zum folgender Abg. Greve (SPD), BT III 40, S. 1461; Schneider (Anm. 1), S. 158 ff.

330) Muster: RGBl. 1938 I 303; Abbildung in: K. Zentner, Hg., Die ersten fünfzig Jahre des XX. Jahrhunderts, Bd. 2, 1950, S. 39.

331) Die Wahl vom 29. 3. 1936 brachte der NSDAP angeblich 99 % Ja-Stimmen; K. Ploetz, Auszug aus der Geschichte, 27. Aufl. 1968, S. 1292.

333) W. Abendroth, Das Grundgesetz, 1966, S. 19 ff.; H. -H. Hartwich, Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher status quo, 1970, S. 61 ff.

334) Keesing's Archiv 1946/47, S. 797 B.

335) Ebd., S. 939 A.

336) Ebd.

337) J. Gimbel, The American occupation of Germany, 1968, S. 171 mit Anm. 16.

338) Verf. von Hessen Art. 123 f.; Bavern Art. 73 ff. - dazu Art. 69 ff. LWG (GVBl. 1968, S. 81); LWG (GVBl. 1968, S. 95); BayVerfGHE 2, 181, 216 -; Bremen Art. 69; Rheinland-Pfalz Art. 109; Nordrhein-Westfalen Art. 68; Berlin Art. 49; Baden-Württemberg Art. 43.

339) Statistischer Bericht des Bayerischen Statistischen Landesamts vom 12. 7. 1973 - B VII 4 - 2/73 -; Auskunft des Hessischen Statistischen Landesamts vom 11. 8. 1972 - III 3 - 77 h 650/72 Tgb. Nr. 994 -.

340) Statistische Berichte des Hessischen Statistischen Landesamts vom 8. 3. 1970 - B III 4 - 1/70 -.

341) Statistischer Bericht vom 5. 6. 1970 - B III 4 - 2/70 -.

342) Art. 125 BremVerf.; Auskunft des Senators für Inneres der Freien Hansestadt Bremen vom 30. 8. 1972 - 2207 Rö/ka -.

361) Statistisches Jahrbuch für Bayern 1969, S. 64 ff.

362) SZ 4. 1. 1967, S. 16.

363) Die Zeit, 5. 7. 1968, S. 33.

365) Jahrbuch der öffentlichen Meinung 1965 - 1967, hgg. v. E. Noelle und E. P. Noelle, 1967, S. 345.

366) Ebd. S. 346.

367) Statistische Berichte des Bayerischen Statistischen Landesamts - B III 4 -2/67 - vom 7. 2. 1968, S. 2.

368) Vgl. BVerfGE 1, 208, 256. Die Klausel begünstigte neofaschistische Parteien wegen ihres Anhangs in Franken gegenüber liberalen und sozialistischen Parteien, die in Bayern keine solchen Schwerpunktgebiete aufweisen.

369) Statistisches Jahrbuch für Bayern 1969, S. 108 f.

370) H. Hamm-Brücher, SZ 25. 1. 1967, S. 7; vgl. SZ 13. 1. 1967, S. 9.

371) SZ 16. 1. 1967, S. 17; 25. 1. 1967, S. 14; 26. 1. 1967, S. 13; 28./29. 1. 1967, S. 18.

372) Stuttgarter Zeitung, 2. 1. 1967, S. 2.

373) SZ 16. 1. 1967, S. 17.

374) SZ 7. 1. 1967, S. 16; 10. 1. 1967, S. 17; 12. 1. 1967, S 18; 14./15. 1. 1967, S. 16; 16. 1. 1967, S. 17; 18. 1. 1967, S 13; 21./22. 1. 1967, S 18; 24. 1. 1967, S. 16; 25. 1. 1967, S. 14; 26. 1. 1967, S. 13; 27. 1. 1967, S. 11.

375) SZ 13. 1. 1967, S. 14; 28./29. 1. 1967, S. 18; 2. 2. 1967, S. 19.

376) SZ 3. 1. 1967, S. 4; 13. 1. 1967, S. 14.

377) FAZ 5. 1. 1967, S. 1; ferner und zum folgenden FAZ 1. 2. 1967, S. 1 u. 2; SZ 3. 1. 1967, S. 4 u. 13; 5./6. 1. 1967, S. 15; 11. 1. 1967, S. 17; 17. 1. 1967, S. 13; 26. 1. 1967, S. 13; 28./29. 1. 1967, S. 18; 2. 2. 1967, S. 19 Vgl. auch HessStGH DöV 1969, S. 113 (Es ist nicht erkennbar, welches

Volksbegehren diese Entscheidung betrifft).

378) Neumayer (Anm. 1), S. 340 Anm. 127; Spiegel 5/1967, S. 28.

379) FAZ 1. 2. 1967, S. 1.

380) Neue Zürcher Zeitung, 7. 7. 1968, S. 4.

381) Statistische Berichte (Anm. 367), S. 2.

382) SZ 30. 9./1. 10. 1967, S. 18; 3. 10. 1967, S. 16; 7./8. 10. 1967, S. 17; 10. 10. 1967, S. 17, 20; 14./15. 10. 1967, S. 16, 18; 25. 10. 1967, S. 15; 2. 11. 1967, S. 17; 8. 11. 1967, S. 16. 11./12. 11. 1967, S. 19; 13. 11. 1967, S. 11 (Prälat Defregger); 14. 11. 1967, S. 17.

383) SZ 7./8. 10. 1967, S. 17; 21./22. 10. 1967, S. 16.

384) SZ 7./8. 10. 1967, S. 18; 28./29. 10. 1967, S. 18.

385) Statistische Berichte (Anm. 367), S. 3.

386) FAZ 16. 11. 1967, S. 5; 20. 1. 1968, S. 3; 23. 1. 1968, S. 4; 7. 2. 1968, S. 6; 8. 4. 1968, S. 4; 22. 4. 1968, S. 3; 27. 4. 1968, S. 5; SZ 5. 7. 1968, S. 10.

387) SZ 5. 7. 1968, S. 10; vgl. dazu den Vorschlag des BLLV, FAZ 5. 12. 1967, S. 3.

388) SZ 1. 7. 1968, S. 17; 2. 7. 1968, S. 13; 3. 7. 1968, S. 15; 4. 7. 1968, S. 13; 5. 7. 1968, S. 10 (eingehende Darstellung mit Muster des Stimmzettels).

389) So SZ 5. 7. 1968, S. 13.

390) GVBl. 1968, S. 35, 81. Dazu Maunz, BayVBl. 1968, S. 303, 419; Gillessen, ebd. S. 418; BayVerfGHE 21, 110.

391) SZ 9. 7. 1968, S. 1, 16.

392) Th. Meder, Handkommentar zur Verfassung des Freistaates Bayern, 1971, Rdnr. 3 zu Art. 135; die folgenden Zitate ebd. Rdnrn. 3 und 6.

393) BVerfGE 6, 309, 339 f.

394) Meder (Anm. 392), Rdner. 7 zu Art. 135 (mit Literaturnachweisen aus anderen Bundesländern oder aus der Zeit vor der Verfassungsänderung).

395) Keesings Archiv der Gegenwart 1970, S. 15 891 C.

396) SZ 7. 7. 1972, S. 3.

397) Zit. nach D. Halfmann (Hg.), Das Konzept der deutschen Rechten, 1971, S. 36.

398) Ebd. S. 233.

399) Gesetz vom 1. 3. 1972 - GVBl. 1972 S. 59 -; vgl. hier bes. Art. 6 Abs. 2 Nr. 2; 7 Abs. 3 Nr. 3; 12 Abs. 4.

400) SZ 12. 7. 1972, S. 12.

401) FR 4. 7. 1972, S. 8; Spiegel 28/1972, S. 26 f.

402) SZ 27. 6. 1972, S. 4; 7. 7. 1972, S. 3; FR 4. 7. 1972, S. 8.

403) FR ebd.; vgl. auch FR 31. 8. 1972, S. 4 zum Fremdarbeiterprogramm.

404) SZ 7. 7. 1972, S. 3.

405) SZ 27. 6. 1972, S. 10; 28. 4. 1972, S. 1 u. 20; 29. 4./1. 5. 1972, S. 4; 23. 6. 1972, S. 18; 24./25. 6. 1972, S. 18.

406) Statistische Berichte des Bayerischen Statistischen Landesamts vom 22. 8. 1972 - B VII 4 - 1/72 -; von 34 100 (74, 3%) amtlich geprüften Unterschriften erwiesen sich 33 846 (99, 3%) als gültig; ebd. S. 1. Zum Zustandekommen der Unterschrift-Sammlung vgl. SZ 29. 4./1. 5. 1972, S. 4.

407) Wiedergegeben im Anhang zu Statistische Berichte(Anm. 406).

409) Spiegel 28/1972, S. 27.

408) SZ 23. 6. 1972, S. 18; 27. 6. 1972, S. 10; 4. 7. 1972, S. 19; 5. 7. 1972, S. 17; 7. 7. 1972, S. 3; 10. 7. 1972, S. 10.

410) SZ 4. 7. 1972, S. 21; 7. 7. 1972, S. 19; 10. 7. 1972, S. 9; FR 23. 6. 1972; 4. 7. 1972, S. 4; 12. 7. 1972, S. 2.

411) SZ 26. 6. 1972, S. 12; 29. 6. 1972, S. 18; 30. 6. 1972, S. 16; 7. 7. 1972, S. 3.

412) SZ 29. 6. 1972, S. 20.

413) Vgl. zB SZ 30. 6. 1972, S. 16; 29. 6. 1972, S. 20.

414) SZ 8./9. 7. 1972, S. 19.

415) Statistische Berichte (Anm. 406), S. 2. Die folgenden Angaben ebd., S. 3 u.ff.

416) SZ 20. 7. 1972, S. 12; 21. 7. 1972, S. 19; 26. 10. 1972, S. 15; 15. 12. 1972, S. 24; FR 26. 10. 1972, S. 4; 14. 12. 1972, S. 7; 24. 1. 1973, S. 1, 3; 9. 5. 1973, S. 4; 3. 7. 1973, S. 3, 4; Die Zeit, 23. 3. 1973, S. 11; 6. 7. 1973, S. 10.

417) Statistischer Bericht (Anm. 406), - B VII 4 - 2/73 - vom 12. 7. 1973.

418) Zum folgenden: Fromme, aaO (Anm. 1), S. 147 ff.; Fraenkel, aaO (Anm. 1), S. 56 ff.

419) Art. 106 Abs. 1 HChE, Entstehungsgeschichte ..., aaO (Anm. 2), S. 574.

420) Ebd. S. 574 ff.

421) HA-Steno, S. 145 (Abg. Süsterhenn).

422) Ebd., S. 145 f.

423) Ebd., S. 146.

424) Entstehungsgeschichte ..., aaO (Anm. 2), S. 578.

425) Ebd.

426) Ebd., S. 579.

427) Die SPD lehnte die 4. Grundgesetzänderung, die die Wiederaufrüstung legalisierte, am 26. 2. 1954 ab (Keesings Archiv der Gegenwart 1954, S. 4401 B; BT II 18, S. 610 ff.). Am 6. 3. 1956 stimmte sie der 7. Grundgesetzänderung, die die Wehrverfassung im einzelnen regelte, zu (Keesings Archiv 1956, S. 5662 C; BT II 28, S. 6849 A).

428) Auf die Frage: "Sind Sie für oder gegen den Aufbau einer selbständigen deutschen Armee?", antworteten in Prozent (Jahrbuch der öffentlichen Meinung 1947 - 1955, hgg. v. E. P. Noelle und E. Noelle, 2. Aufl. 1956, S. 372 f.):

	März 1953	Jan.	Aug.	Nov. 1954	Febr. 1955
Ja	42	45	45	45	39
Nein	36	35	35	38	43
unentsch.	22	20	20	17	18

429) HA-Steno, S. 263; Entstehungsgeschichte ..., aaO (Anm. 2), S. 620 f.

430) HA-Steno, S. 265.

431) Entstehungsgeschichte ..., aaO (Anm. 2). S. 620.

432) Ebd.; HA-Steno, S. 264.

433) HA-Steno, S. 264.

434) Entstehungsgeschichte ..., S. 620.

435) HA-Steno, S. 263, 264.

436) Ebd., S. 263 f.

437) Fromme, aaO (Anm. 1), S. 152.

438) Vgl. die Bemerkung des Abg. Bergstraesser (SPD), HA-Steno, S. 265.

439) Vgl. U. W. Kitzinger, Wahlkampf in Deutschland, 1960, S. 53 ff.

440) Keesings Archiv 1957, S. 6385 A.

441) Eschenburg (Anm. 1), S. 55.

442) Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1972, S. 113; dazu W. Abendroth, Antagonistische Gesellschaft und politische Demokratie, 1967, S. 67 ff.

443) Jahrbuch der öffentlichen Meinung 1958 - 1964, hgg. v. E. P. Noelle und E. Noelle, 1965, S. 471.

444) Ebd. S. 375.

445) Drucks. III Nr. 303. Verhandlungen: BT III 40, 1221 - 1224, 1412 - 1456, 1459 - 1509; 41, 1695 - 1747. Vgl. dazu Eschenburg (Anm. 1), S. 52 ff.; Weber (Anm. 1), S. 181 ff.; Abendroth (Anm. 591), S. 79 f.

446) Ebd. 40, 1221 D. 1223 A (Abg. Schmid); 1413 C, D, 1414 C (Abg. Menzel); 1489 ff., 1498 B (Abg. Arndt); 41, 1697 D (Abgl. Metzger); 1723 A, B (Abg. Mommer); 1745 C, D (Abg. Erler); vgl. auch ebd. Bd. 40, 1434 D (Abg. Bucher, FDP).

447) Ebd., 40, 1479 D - 1480 C.

461) Ebd., 1421 C, 1427 D, 1428 B, 1429 B; vgl. Abg. Rasner, ebd. 1223 C, 1224 B; Abg. Wilhelmi, ebd. 1471 B, 1475 D.

462) Ebd. 1424 B; 41, 1713 A.

463) Ebd. 1421 A, 1425 B, 1430 A; 41, 1716 D - 1717 A.

464) Ebd. 1425 B, 1429 C.

465) Ebd. 1425 B: " ... wir wissen doch, daß Weimar unter der Fahne der Freiheit ins Zügellose entartete und daß aus dieser Entartung dann die Gesetzwidrigkeit und aus dieser Gesetzwidrigkeit Not, Unglück und Katastrophe entstanden. Das darf nie wieder sein! (Beifall bei den Regierungsparteien.)'

466) Ebd. 1424 C.

467) Ebd. 1426 A.

468) Ebd. 1422 A (Abg. Barzel); 1432 C (Bundesminister Schröder); 1452 D (Abg. Jaeger); 41, 1714 A (Abg. Barzel).

469) Ebd. 1428 B (Abg. Barzel); 1453 A - C (Abg. Jaeger).

470) Ebd. 1452 A (Abg. Jaeger); 1439 B (Abg. Euler); 1476 A (Abg. Wilhelmi); Abg. Arndt über Abg. Jaeger ebd. 1496 B.

471) Ebd. 1223 D (Abg. Rasner); 1426 B (Abg. Barzel); 1430 C (Bundesinnenminister Schröder); 1434 B (Abg. Bucher, FDP); 1452 B (Abg. Jaeger); ebenso Abg. Metzger (SPD), ebd. 41, 1699 D.

472) ZB ebd. 41, 1713 A (Abg. Barzel).

473) Abg. Jaeger, ebd. 40, 1456 A.

474) Ebd. 1422 C (Abg. Barzel); 1433 C (Bundesinnenminister Schröder); 1455 B (Abg. Jaeger); 1438 C (Abg. Euler, DP); 1480 D, 1484 A (Bundesinnenminister Schröder).

475) Ebd. 1449 A, B, 1451 A, 1452 B, C, 1456 B, C (Abg. Jaeger); 1483 A (Bundesminister des Innern Schröder).

476) Ebd. 1442 C.

477) Ebd. S. 1451 D (Abg. Jaeger).

478) BVerfGE 10, 4. Danach gelten Redezeitbeschränkungen nicht für Regierungsmitglieder.

479) BT III 40, 823 - 1165.

480) Ebd., S. 1452 B (Abg. Jaeger).

481) Ebd., S. 1433 ff., bes. S. 1435 B, C, 1436 ff. (Abg. Bucher).

482) Ebd., Bd. 41, S. 1746 f.

483) Bremer Gesetz v. 23. 5. 1958 - GBl. S. 49 -; Hamburgisches Gesetz v. 9. 5. 1958 - GVBl. I S. 141 -.

484) BVerfGE 8, 104; 8, 122; dazu E. W. Fuß im Archiv des öffentlichen Rechts 83 (1958), S. 383 ff.; R. Schmid, Unser aller Grundgesetz?, 1971, S. 121, 140; E. Dingeldey, Unpolitische Justiz?, 1971, S. 49 ff.; Abendroth, aaO (Anm. 498), S. 79 f.

485) BVerfGE 8, 104, 120 ("Bundesratsprinzip" statt "Senatsprinzip").

486) Ebd.

487) Ebd., S. 121.

488) Menzel im Deutschen Verwaltungsblatt, 1959, S. 348.

489) Maunz, in: Die öffentliche Verwaltung, 1959, S. 4; kritisch auch Fuß, aaO (Anm. 618), S. 418.

490) Text in BVerfGE 1, 184, 185.

491) OLG Neustadt, Neue Juristische Wochenschrift 1952, S. 598; OVG Lüneburg, Die öffentliche Verwaltung 1954, S. 507 f.; BVerwG ebd. S. 147 = Juristenzeitung 1957, S. 307; vgl. auch Scholtissek in der Neuen Juristischen Wochenschrift 1952, S. 561.

492) BGH in: Hochverrat und Staatsgefährdung, hgg. v. W. Wagner, Bd. 2, 1958, S. 308, 311, 314, 325.

493) Meine Stellungnahme: Blätter für deutsche und internationale Politik 1972, S. 265 ff. = Wortlaut und Kritik der verfassungswidrigen Januarbeschlüsse, hgg. v. Pahl Rugenstein-Verlag 1972, S. 34 ff.

494) Neumayer, aaO (Anm. 1), S. 329 ff, 340 f.

495) Vgl. oben zu Anm. 122 ff.

496) Kennzeichnenderweise führt zB Schneider, aaO (Anm. 1), S.

173, zum Beleg für angeblich unüberwindliche Schwierigkeiten bei Volksentscheiden eine parlamentarische Abstimmung an.

497) Neue Zürcher Zeitung, 30. 3. 1972, S. 26.

498) So findet sich zB kein Hinweis auf das Buch in J. Knutson, Hg., Handbook of political psychology, 1973, den nach eigenem Anspruch derzeit maßgeblichen Handbuch dieses Fachgebiets.

499) Abg. Keil (SPD), NV S. 296.

500) Abs. 4 des in Anhang 3 wiedergegebenen Entwurfs.

501) Maunz in Maunz/Dürig/Herzog, Grundgesetz, Rdnr. 54 zu Art. 29; Dürig, AöR 81, S. 499.

502) Abg. Gröber (Zentrum), NV S. 310.

503) Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1973, S. 422.

504) Hartwich (Anm. 333), S. 223 ff.

505) M. Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, 5. Aufl. 1972, S. 865.

506) Abg. Keil (SPD), NV S. 294.

507) Abg. Gröber (Zentrum), ebd. S. 310; Saemisch (Reichsministerium der Finanzen), ebd. S. 312.

508) W. Mieth, Ein Beitrag zur Theorie der Lohnstruktur, 1967, S. 153 ff.

509) BVerfGE 13, 356, 362, 366.

510) "Wage differentiation is the very essence of national socialist wage policy." Behemoth, S. 433.

ANHANG

1. Zur Fürstenenteignung

Vergleich der Stimmenzahlen für SPD und KPD zusammen bei den Reichstagswahlen vom 7. 12. 1924 und 20. 5. 1928 mit den Eintragungen zum Volksbegehren und den Ja-Stimmen zum Volksentscheid vom 20. 6. 1926, alle Zahlen abgerundet auf volle Tausend. Quellen: Statistik des Deutschen Reichs, Bd. 315 (1928), S. VI f. (Wahl 1924); 332 (1926), S. 6 f. (Volksinitiative); 372 (1931), S. III 4 f. (Wahl 1928); Stimmkreiseinteilung: Bd. 315, S. 5.

Stimmkreis	Wahl 1924	Wahl 1928	Volks-begehren	Volks-entscheid	Anmerkungen
1 Ostpreußen	289	363	166	264	1, 2, 3
2 Berlin	586	756	864	942	4
3 Potsdam II	348	474	514	589	4
4 " I	385	511	479	566	
5 Frankfurt a. d. O.	270	320	244	297	1, 3
6 Pommern	276	326	204	269	1, 2, 3
7 Breslau	336	410	383	383	3
8 Liegnitz	221	255	267	263	
9 Oppeln	102	142	153	193	4, 5
10 Magdeburg	398	457	377	453	1, 3
11 Merseburg	299	348	307	351	
12 Thüringen	464	506	561	582	
13 Schleswig-Holstein	284	341	296	353	
14 Weser-Ems	205	241	201	255	1
15 Osthannover	164	198	152	180	1, 3
16 Südhann. -Braunschw.	408	513	441	479	3
17 Westfalen Nord	306	400	358	448	
18 " Süd	473	509	580	727	4, 5
19 Hessen-Nassau	438	470	538	635	5
20 Köln-Aachen	220	270	366	465	4, 5
21 Koblenz-Trier	82	96	118	134	4, 5
22 Düsseldorf-Ost	365	441	533	585	4, 5
23 " West	203	265	259	359	4, 5
24 Oberbayern-Schwaben	278	315	209	319	1
25 Niederbayern-Oberpfalz	95	98	61	97	1, 3
26 Franken	373	393	321	416	1
27 Pfalz	150	148	158	185	
28 Dresden-Bautzen	436	506	545	551	
29 Leipzig	349	400	418	452	
30 Chemnitz-Zwickau	444	474	577	541	
31 Württemberg	337	355	478	563	4, 5
32 Baden	263	271	500	548	4, 5
33 Hessen-Darmstadt	256	244	325	348	5
34 Hamburg	293	371	395	449	4
35 Mecklenburg	184	215	161	195	1, 3

1) Weniger Eintragungen zum Volksbegehren als Stimmen 1924
2) Weniger Ja-Stimmen zum Volksentscheid als Stimmen 1924
3) " " " " " " 1928
4) Mehr als 50 % mehr Ja-Stimmen zum Volksentscheid als 1924
5) " " 25 % " " " " " " 1928

2. Zum "Freiheitsgesetz"

Vergleich der Stimmenanteile von DNVP und NSDAP bei den Reichstagswahlen vom 20. 5. 1928 und 14. 9. 1930 mit den Ja-Stimmen zum Volksentscheid vom 22. 12. 1929; alle Zahlen in Prozent der jeweils Stimmberechtigten, für die beiden Reichstagswahlen errechnet vom Zentrum für Datenverarbeitung der Universität Tübingen (vgl. oben Anm. 275). Quellen: Statistik des Deutschen Reichs Bd. 372 (1931), S. III 4 f. (Wahl 1928), III 36 f. (Volksentscheid); Bd. 382 (1932), S. III 4 f. (Wahl 1930). Zur Stimmkreiseinteilung vgl. Anhang 1.

Stimm-	Wahl 1928		Wahl 1930		Volks-
kreis	DNVP	NSDAP	DNVP	NSDAP	entscheid
1	23, 38	0, 61	14, 89	17, 12	26, 59
2	12, 27	1, 08	9, 42	10, 28	8, 29
3	16, 62	1, 37	11, 99	13, 44	13, 81
4	17, 66	1, 28	11, 47	15, 53	18, 08
5	22, 98	0, 78	10, 98	18, 87	24, 38
6	31, 87	1, 16	20, 05	19, 61	33, 11
7	18, 09	0, 75	7, 48	20, 34	17, 58
8	18, 76	0, 94	7, 17	17, 42	19, 07
9	11, 71	0, 67	11, 66	7, 29	11, 63
10	13, 48	1, 45	6, 57	17, 06	21, 09
11	16, 47	2, 10	6, 73	17, 37	23, 92
12	6, 13	2, 76	3, 56	16, 01	23, 72
13	17, 39	3, 06	5, 02	22, 09	17, 93
14	6, 30	3, 81	5, 33	16, 56	16, 72
15	7, 94	2, 00	6, 49	16, 65	26, 02
16	7, 37	3, 56	4, 58	20, 97	16, 24
17	7, 14	0, 78	4, 89	10, 03	6, 59
18	6, 60	1, 23	3, 25	11, 64	5, 48
19	7, 12	2, 57	2, 59	16, 55	10, 12
20	4, 70	0, 74	2, 31	11, 26	2, 30
21	4, 82	1, 53	3, 57	11, 51	5, 00
22	8, 71	1, 35	4, 03	14, 25	3, 11
23	8, 01	0, 91	4, 88	13, 97	5, 46
24	4, 55	4, 47	1, 87	12, 94	7, 99
25	2, 45	2, 50	0, 99	8, 81	4, 43
26	14, 46	6, 22	1, 90	16, 77	19, 22
27	1, 93	3, 96	0, 59	17, 34	5, 43
28	9, 10	1, 41	4, 16	13, 46	15, 35
29	5, 46	1, 60	3, 27	12, 35	13, 06
30	6, 96	3, 33	3, 82	20, 35	20, 54
31	4, 18	1, 27	3, 10	7, 38	11, 57
32	4, 95	1, 76	2, 08	14, 45	5, 55
33	2, 26	1, 24	1, 25	14, 52	8, 41
34	10, 10	2, 02	3, 43	15, 83	5, 09
35	12, 64	1, 56	8, 71	16, 45	25, 50

3. Zu den bayerischen Volksbegehren

Quellen: Statistische Berichte des Bayerischen Statistischen Landesamts vom 7. 2. 1968 - B III 4 - 2/67 - über die endgültigen Ergebnisse der Volksbegehren des Jahres 1967 - Schulverfassung - und vom 22. 8. 1972 - B VII 4 - 1/72 - über das endgültige Ergebnis des Volksbegehrens "Rundfunkfreiheit".

a) Wortlaut der drei Volksbegehren zur Schulverfassung

(1) FDP "Christliche Gemeinschaftsschule"

"Die öffentlichen Volksschulen sind christliche Gemeinschaftsschulen oder Bekenntnisschulen. Die Wahl der Schulart steht den Erziehungsberechtigten frei."

(2) SPD/FDP "Christliche Gemeinschaftsschule"

"Die öffentlichen Volksschulen sind christliche Gemeinschaftsschulen. Öffentliche Bekenntnisschulen und Weltanschauungsschulen sind auf Antrag der Erziehungsberechtigten zu errichten, wenn ein geordneter Schulbetrieb ermöglicht ist."

(3) CSU "Christliche Volksschule"

"Die öffentlichen Volksschulen (Grund- und Hauptschulen) sind christliche Schulen.

In Klassen mit Schülern verschiedener Bekenntnisse wird nach den gemeinsamen Grundsätzen der christlichen Bekenntnisse unterrichtet und erzogen; in solchen mit Schülern eines Bekenntnisses richtet sich die Erziehung nach den Grundsätzen dieses Bekenntnisses.

Wo die Schulgliederung es gestattet, sind Klassen für Schüler eines Bekenntnisses einzurichten, wenn deren Erziehungsberechtigte zustimmen.

Der Besuch privater Volksschulen ist an keine anderen Bedingungen oder Kosten gebunden als der öffentlicher Schulen."

Der Entwurf des Landtags ist oben im Text (zu Anm. 387) wiedergegeben. Zum Volksentscheid am 8. 7. 1968 standen die Entwürfe von SPD/FDP und CSU sowie der Landtagsentwurf (oben zu Anm. 391).

Der Wortlaut des Volksbegehrens "Rundfunkfreiheit" ist oben im Text (zu Anm. 407) wiedergegeben.

b) Eintragungsergebnisse

Volksbegehren zur Schulverfassung (FDP, SPD/FDP, CSU) und Rundfunkfreiheit (RdfFrh.) in den Regierungsbezirken Oberbayern (Obb.) Niederbayern (Ndb.), Oberpfalz (Opf.), Oberfranken (Ofr.), Mittelfranken (Mfr.), Unterfranken (Ufr.) und Schwaben (Swb.).

(1) Eintragungen in % der Stimmberechtigten

	Obb.	Ndb.	Opf.	Ofr.	Mfr.	Ufr.	Swb.
FDP	9, 9	1, 5	3, 6	16, 3	14, 8	5, 7	8, 5
SPD/FDP	13, 3	4, 6	6, 5	20, 1	19, 8	11, 1	10, 1
CSU	13, 3	26, 2	28, 5	13, 5	8, 0	24, 0	19, 6
RdfFrh.	19, 4	4, 8	7, 8	13, 7	18, 2	10,6	10, 1

(2) Zahl der Landgemeinden mit Fehlanzeigen zu den Volksbegehren zur Schulverfassung (zu RdfFrh. siehe oben im Text bei Anm. 415)

	Obb.	Ndb.	Opf.	Ofr.	Mfr.	Ufr.	Swb.
Gemeinden	1134	899	934	1084	992	994	1045
FDP	298	441	510	247	188	366	305
SPD/FDP	208	272	410	220	267	223	239
CSU	0	0	4	181	76	44	5

(3) Im Vergleich zur vorangegangenen Landtagswahl betrugen bei den Volksbegehren zur Schulverfassung die Eintragungszahlen für FDP 232, 0%; SPD/FDP 40, 1 %; CSU 45, 6%.

(4) Zahl der Stadt- und Landkreise (St. und Lk.) mit Eintragungsergebnissen von 0 bis unter 5%; 5 bis unter 10%; 10 bis unter 20 % und 20 und mehr % der Stimmberechtigten (nach den angegebenen Quellen ausgezählt). Beim vierten Volksbegehren ist die Gesamtzahl der Stadt- und Landkreise kleiner.

	FDP				SPD/FDP				CSU				RdfFrh.			
% ab:	0	5	10	20	0	5	10	20	0	5	10	20	0	5	10	20
Obb.																
St.	0	5	2	0	0	2	5	0	0	3	4	0	0	0	1	2
Lk.	12	9	2	1	5	11	8	2	0	1	13	12	0	7	10	3
Ndb.																
St.	4	0	0	0	0	4	0	0	0	0	4	0	0	3	0	0
Lk.	22	0	0	0	16	6	0	0	0	0	1	21	8	1	0	0
Opf.																
St.	3	2	0	0	0	3	2	0	0	0	5	0	0	0	3	0
Lk.	16	1	2	0	12	4	3	0	0	0	1	18	1	6	0	0
Ofr.																
St.	0	2	2	5	0	1	2	6	6	1	2	0	0	1	2	1
Lk.	2	3	6	6	1	3	4	9	6	2	1	8	1	1	6	1
Mfr.																
St.	0	2	2	4	0	0	3	5	5	2	0	1	0	0	1	4

Lk.	1	2	9	5	3	2	7	5	2	6	7	2	0	1	6	0
Ufr.																
St.	1	3	1	0	0	2	3	0	0	2	3	0	0	0	2	1
Lk.	12	6	4	0	2	10	10	0	0	0	1	21	0	6	3	0
Swb.																
St.	1	3	4	2	0	1	8	1	1	6	2	1	0	0	4	0
Lk.	6	12	1	1	4	11	5	0	0	0	4	16	0	9	1	0

Lebenslauf

Ich wurde am 13. Oktober 1935 in Weimar geboren. Mein Vater, Generalleutnant a. D. Dipl. -Ing. Wilhelm Hartmann, ist im Jahr 1963 verstorben. Meine Mutter, Hildegard, geb. Vierling, lebt in Bernhaupten bei Traunstein. Nach Besuch kriegsbedingt wechselnder Volksschulen seit 1942, der Oberschule Stadthagen seit 1947 und des mathematisch-naturwissenschaftlichen Zweigs der Staatlichen Besselschule Minden bestand ich dort im Jahr 1955 das Abitur. Ich studierte die Rechte in Hamburg, Freiburg und Göttingen, bestand dort im Jahr 1960 die erste juristische Staatsprüfung, diente knapp 1 1/2 Jahre lang als Referendar und promovierte im Jahr 1965 in Göttingen magna cum laude. In den folgenden Jahren studierte ich evangelische Theologie in Tübingen und war hier vom Wintersemester 1971/72 bis zum Sommersemester 1973 Lehrbeauftragter für Politikwissenschaft.